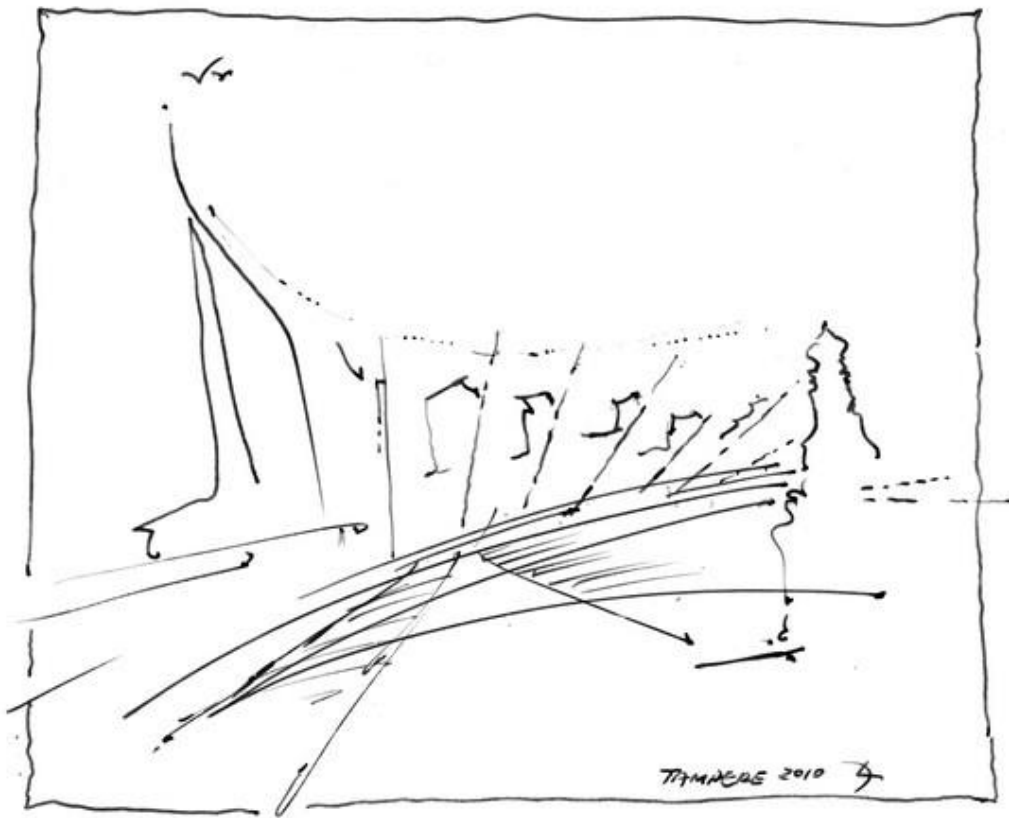


**JULKISEN JA YKSITYISEN SEKTORIN
YHTEISTYÖHANKKEET –**

**CASE TAMPEREEN KANSI- JA
KESKUSAREENAHANKE**



Finanssihallinto ja julkisyhteisö-
jen laskentatoimi

Pro Gradu -tutkielma

Kesäkuu 2015

Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Alisa Myllynpää

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Tekijä:	Myllynpää, Alisa
Tutkielman nimi:	Julkisen ja yksityisen yhteistyöhankkeet – case Tampereen kansi- ja keskusareenahanke
Pro Gradu-tutkielma:	105 sivua
Aika:	kesäkuu 2015
Avainsanat:	julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö, public-private-partnership, kansi- ja keskusareenahanke, Tampere

Tämän tutkimuksen tutkimuskohteena ovat julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeet. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä on pitkät perinteet, mutta kumppanuus on kasvattanut suosiotaan erityisesti viimeisen 20 vuoden aikana. Tähän ovat syynä muun muassa tehokkuuden korostuminen, markkinaympäristössä tapahtuneet muutokset ja palveluiden käyttäjien kasvanut vaatimustaso. Yhteistyössä toteutetuilla hankkeilla pystytään paremmin vastaamaan näihin vaatimuksiin.

Tutkimuksen case-tapauksena on Tampereen kansi- ja keskusareenahanke. Hanke sai alkunsa vuonna 2008 pormestarin nimetessä työryhmän selvittämään monitoimiareenan rakentamista Tampereelle. Hankkeen toteuttajana toimii yksityinen taho ja Tampereen kaupunki toimii hankkeen mahdollistajana. Rahoitus on suurelta osin yksityistä ja palvelutuotanto kohdistuu markkinoiden kysyntään. Hanke on edelleen suunnitteluvaiheessa, se on kuitenkin kulkenut pitkän matkan suunnitelmissa, selvityksissä ja pöytäkirjoissa. Hanke on kehittynyt ja saanut uusia muotoja, joilla se palvelee paremmin tulevia asiakkaita eli areenan käyttäjiä. Tutkimuksessa selvitetään tämän prosessin eteneminen.

Tutkimus keskittyy julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön riskeihin. Mahdollisia riskejä on esitelty laajasti ja niiden toteutumista on arvioitu case-hankkeessa. Useat riskit ovatkin toteutuneet kansi- ja keskusareenahankkeessa. Hanketta on vastustettu ja sen laillisuutta epäilty, tämän seurauksena hankkeen toteuttaminen on käyty läpi oikeusteitse, mikä on osaltaan viivyttänyt hanketta. Suurin haaste hankkeelle on ollut rahoituksen löytyminen taloudellisesti haastavassa ajassa. Sen vuoksi hankkeen toteuttajat ovat vaihtuneet ja hanketta on lähdetty keväällä 2015 toteuttamaan uudella mallilla. Aikataulut ovat venyneet useilla vuosilla ja hankkeen maine on kokenut kolauksia matkan varrella.

Kesäkuussa 2015 hanke on siinä vaiheessa, että Tampereen kaupunki etsii sille edelleen toteuttajia, nyt konsortiomallilla. Areenakonsortion on tarkoitus tehdä rakentamispäätös vuoden 2016 loppuun mennessä, jolloin monitoimiareena voisi valmistua aikaisintaan vuonna 2020. Kaikesta huolimatta kyseessä on erittäin merkittävä kaupunkikehityshanke Suomen mittakaavassa.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	10
1.1 Aihealueen esittely ja keskeiset käsitteet	10
1.2 Tutkimuksen tavoite, tutkimusasetelma ja menetelmät.....	7
1.3 Kirjallisuuskatsaus ja aikaisempi tutkimus	9
1.4 Tutkielman rakenne.....	10
2 JULKISEN JA YKSITYISEN SEKTORIN KUMPPANUUS.....	12
2.1 Kuntien rooli palvelutuotannossa.....	12
2.2 Kumppanuus ajattelun taustaa.....	12
2.3 PPP – julkisen ja yksityisen kumppanuus	14
2.4 PPP-toiminta Suomessa.....	15
2.5 EU ja PPP-toiminta	16
2.6 Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimintamalleja	17
2.6.1 PPP	17
2.6.2 PPP hankkeiden eri tyyppejä.....	19
2.6.3 PFI- Yksityisrahoitusmalli	21
2.7 Onnistuneen yhteistyön edellytykset.....	22
2.7.1 Tiedonkulku, läpinäkyvyys ja tarkastettavuus	22
2.7.2 Läpinäkyvyyden ja tarkastettavuuden saavuttaminen	26
2.8 Riskienhallinta.....	30
2.8.1 Riskien allokointi	30
2.8.2 Riskien identifiointi ja ryhmittely	32
2.8.3 Hankkeen erivaiheisiin liittyvät riskit	36
2.8.4 Finanssikriisin vaikutukset PPP-hankkeisiin.....	38
2.9 Yhteistyön tarjoamat mahdollisuudet.....	52
3 TAMPEREEN KANSI- JA KESKUSAREENAHANKE.....	54
3.1 Tampereen kansi- ja kampusareena projektin eteneminen	54
3.1.1 Mistä Tampereen kansi- ja kampusareenahankkeessa on kyse?.....	54
3.1.2 Hankkeen alullepano	55
3.1.3 Päätökset hankkeen mahdollistamisesta.....	57
3.1.4 Hankkeen asemakaavaprosessin vaiheet	58
3.1.5 Lopulliset päätökset hankkeen mahdollistamiseksi.....	64
3.1.6 Hankkeen toteutuminen.....	67

3.2 Selvitykset hankkeesta Euroopan unionille.....	70
3.2.1 Tarvitaanko hankkeesta selvitys Euroopan unionille?	70
3.2.2 Hankkeesta annettavat selvitykset EU:lle	72
3.2.3 Arvio Keskusareenan lainmukaisuudesta komission asettamiin vaatimuksiin nähden	76
3.3 Hankkeen hyödyt Tampereen kaupungille.....	77
3.4 Yhteenveto ja vertailu hankkeen kustannuksista.....	79
3.5 Arvio Tampereen kansi- ja keskusareenahankkeessa toteutuneista riskeistä	82
4 TUTKIMUKSEN TULOKSET	95
4.1 Hankkeen toteutusmalli ja suunnitteluprosessi	95
4.2 Hankkeessa toteutuneet riskit	96
4.3 Hankkeen toteutuminen ja mahdollisuudet	99
LÄHTEET	101
Liitteet	104

KUVIOT JA TALUKOT

Kansilehden kuva © Studio Daniel Libeskind

Kuva 1 Kansi- ja Keskusareena hankkeen sijoittuminen Tampereen keskusta s.39

Kuvio 1 Riskien allokointi s.31

Kuvio 2 Projektin riskiprofiili s.37

Taulukko 1 PPP/PFI-projektien riskitekijöitä s.34

Taulukko 2 Uhat ja haavoittuvuudet kriisitilanteissa s.42

Taulukko 3 Kumppanuuden riskejä ja hyötyjä s.53

Taulukko 4 Keskeisiä lukuja Tampereen, Uppsalan ja Kööpenhaminan areenahankkeisiin liittyen s.79–80

1 JOHDANTO

1.1 Aihealueen esittely ja keskeiset käsitteet

Tämän tutkimuksen tutkimuskohteena ovat julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeet. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminta ei ole uusi ilmiö; yksityinen sektori on toiminut julkisen sektorin palvelutuotannossa niin kauan kuin voidaan julkisia palveluita lukea olleen olemassa. Nykyisessä muodossaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö, ja kuten tässä erityisesti tarkastelemme Public-Private-Partnership, on alkanut kehittyä vasta viime vuosikymmeninä. Syynä tähän ovat muun muassa suuremmat odotukset julkisia palveluja kohtaan ja toiveet paremmasta vastineesta verorahoille. (Ghobadian ym. 2004, 1-2)

Tutkimuksessa tarkastellaan Tampereen kansi- ja keskusareenahanketta, joka on tällä hetkellä suunnitteluvaiheessa eli rakentamista ei ole vielä aloitettu. Tutkimuksessa käydään läpi hankkeen suunnittelu- ja päätösprosessi Tampereen kaupungin kaupunginhallituksen, -valtuuston ja lautakuntien pöytäkirjojen perusteella. Johtaja Juha Yli-Rajalan mukaan hanke on merkittävä kaupunkikehityshanke, joka lisää keskustan elinvoimaisuutta ja jolla on vaikutusta seudun taloudelliseen kehitykseen. Kaupunki siis toimii yksityisen hankkeen mahdollistajana. (KH, 30.5.2011 § 329)

Julkisen ja yksityisen kumppanuus, public private partnership eli PPP, on sopimukseen perustuva, ja kumppanuuden keskeisin muoto kuntien toiminnassa. Nimensä mukaisesti se tarkoittaa julkisen sektorin eli valtion tai kunnan, sekä yksityisen sektorin eli markkinoiden ja yritysten, kumppanuutta. Kumppanuus tarkoittaa tässä yhteydessä välimuotoa hallinnan kahden perusmuodon, hierarkian ja verkoston välillä. Kumppanuus on organisoititapa, joka perustuu vapaaehtoiseen intressien ja resurssien yhdistämiseen. (Haveri & Anttiroiko 2009, 205.)

Tampereen Kansi- ja keskusareena hanke on niin sanottu hybridi-hanke, jossa yhdistyvät areena lukuisine toimintoineen, asuminen, toimisto- ja liiketilat, hotelli, sekä ulkoilmatilat kannelle rakennettuina. Hybridi-sanalla kuvataan tässä yhteydessä hankkeessa yhdistyvien palveluiden ja tilojen moninaisuutta. Vastaavista hankkeista on vain vähän kokemusta Suomessa, joten hanke on hyvin kunnianhimoinen (vrt. moottoritie ylle

rakennettu Hämeenlinnakeskus). (NCC) Hankkeen toteuttajaosapuolet tulevat olemaan Tampereen kaupunki hankkeen mahdollistajana, yksityinen kiinteistökehittäjä rakennuttajana, yksityinen kumppani hankkeen toteuttajana ja operoijana, sekä valtio, joka on osallisena muun muassa raideliikenteen vuoksi. NCC toimi hankkeen kiinteistökehittäjänä vuoden 2014 loppuun asti, jolloin NCC vetäytyi hankkeesta. Suunnitelmia vietiin hyvin pitkälle eteenpäin yhteistyössä NCC:n kanssa edellä esitetyllä mallilla. Tällä hetkellä Tampereen kaupunki vie kuitenkin suunnitelmia eteenpäin itsenäisesti ja etsii uutta toteuttajaa hankkeelle konsortiomallilla, perusasetelman säilyessä samana: Tampereen kaupunki on hankkeen mahdollistaja ja yksityisten yritysten ja sijoittajien muodostama konsortio toteuttaa hankkeen.

PPP:n keskeisinä piirteinä voidaan nähdä vastavuoroinen yhteistyö, jaettu riski ja tuotto, sekä tietty organisationaalinen järjestelyn muoto, joka parantaa yhteistyöprosessia. Taavoitteena on, että yksityisten osapuolten mukanaolo lisää laatua ja tarjoaa parempaa vastinetta rahalle (value for money). Intensiivisen yhteistyön oletetaan tuottavan parempia tuloksia sekä lisäarvoa (added value). (Steijn, Klijn & Edelenbos 2011, 1235-1236.)

Julkisen ja yksityisen kumppanuuden erityismuoto on yksityisrahoitusmalli eli private finance initiative PFI. Se on lähtöisin Isosta-Britanniasta, jossa se luotiin tukemaan julkisen ja yksityisen toimijoiden yhdessä tuottamien hankkeiden rahoitusta. Kumppanuutta on hyödynnetty etenkin infrastruktuurin rakennushankkeissa, joissa yritysten osaamisesta ja pääomista on hyötyä. (Haveri & Anttiroiko 2009, 205.)

Kumppanuudessa keskeistä ovat pitkäaikaiset sopimukset sekä markkinaehtoisuus. Toimittamalla hanke pitkäaikaisilla sopimuksilla halutaan saada aikaiseksi kunnan kannalta paras mahdollinen kokonaistulos. Markkinaehtoisuus puolestaan tarkoittaa sitä, että suuret hankinnat täytyy kilpailuttaa. Menettelynä käytetään avointa tai rajoitettua tarjouskilpailua, jonka voittanut yritys tekee kunnan kanssa kumppanuussopimuksen. (Haveri & Anttiroiko 2009, 205.)

On yleisesti huomattu, että PPP tarjoaa pitkäaikaisen kestävän lähestymistavan, jolla voidaan parantaa sosiaalista infrastruktuuria, tehostaa julkisten varojen ja veronmaksajien rahojen käyttöä (Akintola, Beck & Hardcastle 2003, 3). PPP:n tuomat hyödyt voivat

olla taloudellisia (financial benefits) tai ei-taloudellisia eli sosioekonomisia (non-financial benefits). On näyttöä siitä, että PPP:n avulla saataisiin enemmän myös sosioekonomisia hyötyjä kuin perinteisellä tavalla, jossa julkinen sektori toimii yksin. (EPEC. European PPP Expertise Centre 2011, 4.)

Tampereen keskusareena hanke on lähtökohtaisesti kuitenkin yksityinen hanke, jossa Tampereen kaupungilla on tärkeä rooli hankkeen mahdollistajana. Ilman yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyötä hanke ei toteutuisi. Vaikkakin areena valmistuessaan tulee tarjoamaan palveluita myös kuntalaisten käyttöön, ovat hankkeen lähtökohdat markkinaehtoisia.

1.2 Tutkimuksen tavoite, tutkimusasetelma ja menetelmät

Tutkimuksessa tutustutaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömuotoihin ja selvitetään mitä etuja ja riskejä yhteistyöhön liittyy. Tutkimuksen case-tapauksena on Tampereen kansi- ja keskusareenahanke. Tavoitteena on selvittää miten Tampereen kansi- ja keskusareenahanke on saanut alkunsa, mistä lähtökohdista hanketta toteutetaan ja miten suunnitteluprosessi on edennyt. Tutkimuksessa selvitetään erityisesti millaisia riskejä kumppanuus-hankkeet kohtaavat ja millaisille riskeille case-hanke altistuu. Tutkimuksessa vastataan seuraaviin kysymyksiin:

1. *Mitä tarkoitetaan julkisen ja yksityisen kumppanuudella (PPP), ja mitä riskejä kyseiseen yhteistyöhön liittyy?*

Selvitetään mitä käsitteellä tarkoitetaan, minkälaisesta yhteistyöstä kumppanuudessa on kyse ja miten kumppanuutta voidaan hyödyntää julkisen sektorin paikallistasolla, kuntasektorilla. Selvitetään minkälaisia riskejä kumppanuuteen liittyy ja tuodaan myös esille kumppanuuden tarjoamia hyötyjä tutkimuksen painopisteen kuitenkin pysyessä riskien tarkastelussa. Selvitetään myös kumppanuusmallien eroja, jotta voidaan arvioida case-tapauksen sopimusmuotoa.

2. *Millainen hanke Tampereen kansi- ja keskusareena hanke on, minkälaisesta yhteistyöstä hankkeessa on kyse?*

Perehdytään hankkeen lähtökohtiin, miten se on saanut alkunsa ja miten se on edennyt tähän pisteeseen. Määritellään millaisesta yhteistyöstä hankkeessa on kysymys ja millaisin sopimuksin hanke on kulkenut ja kulkee edelleen kohti toteutumista.

3. *Mitä etuja ja riskejä julkisen ja yksityisen kumppanuudesta Tampereen kansi- ja keskusareena hankkeessa on, ja miten riskejä hallitaan?*

Selvitetään aiemman tutkimuksen perusteella millaisia etuja ja riskejä julkisen ja yksityisen yhteistyöhankkeisiin voi liittyä, millaisia ovat edut ja riskit Tampereen kansi- ja keskusareena hankkeessa Tampereen kaupungin pöytäkirjojen, Aamulehden artikkelien ja teemahaastattelun avulla. Arvioidaan miten riskejä hankkeessa hallitaan ja miten on varmistettu odotettujen etujen ja hyötyjen toteutuminen.

Tutkimuksessa pyritään selvittämään miksi julkisen ja yksityisen kumppanuutta halutaan nykyisin hyödyntää erilaisissa hankkeissa. Tutkimuksessa selvitetään tarkasti Tampereen kansi- ja keskusareenahankkeen suunnitteluvaiheet, päätöksenteko ja osapuolten sitoumukset hankkeeseen, jotta voidaan perustellusti päätellä yhteistyön muoto ja osapuolille mahdollisesti todentuvia riskejä sekä hyötyjä aiemman tutkimuksen perusteella. Jo toteutuneista hankkeista saadaan tietoa sekä hankkeiden onnistumisen tekijöistä, että hankkeissa toteutuneista riskeistä. Kertynyt tieto tuo vinkkejä siihen, millä keinoin erilaisia riskejä voidaan välttää, ja miten voitaisiin parhaalla mahdollisella tavalla edistää kumppanuushankkeiden lopputuloksen onnistumista kunnan ja sen useiden sidosryhmiä – yritysten, kuntalaisten ja julkisen sektorin – kannalta.

Tämä tutkimus on empiirinen tapaus- eli case-tutkimus. Tutkimusote on kvalitatiivinen eli laadullinen. Luonteeltaan tutkimus on ennakkoarviointi, koska Tampereen kansi- ja keskusareena hanke on tutkielman palautusvaiheessa olemassa vasta sopimuksissa ja pöytäkirjoissa. Empiirisen aineiston hankkimisen metodina on tekstianalyysi ja teemahaastattelu. Tekstianalyysissä aineistona on lehtiartikkeleita, Tampereen kaupunginvaltuuston, -hallituksen ja muiden elimien pöytäkirjoja ja liitteitä, sekä Tampereen kaupungin tiedotteita.

Tutkimuksen tavoitteena on edellisten lisäksi saavuttaa teoreettinen ymmärrys julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä, yhteistyömuodoista sekä yhteistyön riskeistä ja hyödyistä. Tutkimuksessa pyritään selvittämään mitä hyötyjä Tampereen kansi- ja keskusareenahankkeen osapuolille projektista syntyy ja mitä riskejä osapuolille seuraa. Erityisenä mielenkiintona on se mitä riskejä hankkeessa on toteutunut ja kuinka paljon riskejä on julkisen sektorin kannettavana ja kuinka paljon riskejä on siirretty yksityisen sektorin kannettavaksi.

1.3 Kirjallisuuskatsaus ja aikaisempi tutkimus

Kansainvälisesti julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeita on tutkittu varsin paljon. Koska yksityisen ja julkisen kumppanuus nykyisessä muodossaan on verrattain uusi ilmiö, uutta tietoa löytyy hyvin. Julkisen ja yksityisen kumppanuus on viime vuosina kasvattanut suosiotaan, joten päivitettyä uutta tutkimusta on saatavilla runsaasti. Kansainvälisistä lehdistä löytyy paljon alan artikkeleita ja kirjallisuutta löytyy myös hyvin (esim. Ghobadian, A., Galler, D., O'Regan, N. & Viney, H. 2004. *Public-Private Partnerships: Policy and Experience* ja Akintola, A. Beck, M. & Hardcastle, C. 2003. *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*.)

Suomessa aiheesta on tehty jonkin verran tutkimusta; rakennushankkeiden ja projektien yhteydessä on tehty erilaisia raportteja ja selvityksiä yksityisen ja julkisen kumppanuudesta. Vuosina 2004–2006 toteutettiin useiden tahojen yhteistyönä Elinkaarimallit -kehityshanke, jonka osana julkaistiin tutkimuksia aiheesta. (esim. Elron 2009)

Tampereen yliopistossa on tehty opinnäytetöitä aiheesta. Vuonna 2008 Taloustieteiden laitoksella hyväksytyssä pro gradu-tutkielmassa ”Yksityisrahoitusmalli kunnan vaihtoehtoisena palvelutuotannon investointien toteutus- ja rahoitusmuotona” käsitellään kunnan tehtävää palvelujen tuottajana muuttuneessa toimintaympäristössä, jossa yksityiset rahoitusmallit tarjoavat uusia toimintamuotoja (Rahunen, Marjo 2008). Muut julkisen ja yksityisen yhteistyötä koskevat opinnäytetyöt Tampereen yliopistosta käsittelevät lähinnä palveluiden yhteistuotantoa sosiaali-, terveys-, ja kulttuurialoilla (Anttila, Noora 2010: Kumppanuus kunnallisissa kulttuuripalveluissa - monipuolisten kulttuuripalvelujen kehittämisen mahdollisuus?, Tynkkynen, Liina-Kaisa 2009: Mahdollisuuksien ikkunaan etsimässä - Yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuden esteet ja edellytykset

suomalaisessa silmäterveydenhuollossa, Leppänen, Berita 2008: Kuntien ja yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien välinen kumppanuus Pirkanmaalla).

Kansi- ja keskusareenahanke on herättänyt paljon mielenkiintoa ja keskustelua mediassa ja siitä on myös tehty Tampereen yliopistoon pro gradu – tutkielma (Johtamiskorkeakoulu, aluetiede), joka koskee tiivistetysti hankkeesta virinnyttä keskustelua, ihmisten siitä tekemiä tulkintoja, hankkeen syntymiseen vaikuttaneita tekijöitä ja arkkitehtuurin merkitystä kaupunkien imagoon: Kyrönviita, Mikko 2012: Keskusareena - tutkimus arkkitehtuurin ja rakennetun ympäristön merkityksistä.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkimuksessa selvitetään ensin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön periaatteita ja käytäntöjä ja kerrotaan sen jälkeen case –tarkastelussa olevan hankkeen etenemisestä vaihe vaiheelta. Tutkimuksen tulokset kertovat yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuushankkeen suunnitteluvaiheesta ja ennakoivat hankkeeseen liittyviä riskejä. Koska ratapihan alueen Kansi- ja Keskusareena -hanke on vasta suunnitteilla, tutkimuksessa keskitytään hankkeen suunnitteluun ja sen eteen tehtyyn taustatyöhön. Tutkimuksessa arvioidaan ennalta hankkeeseen liittyviä riskejä ja mahdollisuuksia, sekä sitä miten riskejä on huomioitu suunnitteluvaiheessa ja miten riskienhallinta ja jakaminen on projektin suunnitteluvaiheessa toteutettu. Tutkimuksen painopiste on julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeisiin liittyvissä riskeissä, joten riskienhallintaa on esitelty runsaasti. Tampereen hankkeessa mahdollisesti toteutuvia riskejä on arvioitu saatavilla olevien tietojen perusteella. Tutkimuksessa vertaillaan myös Tampereen Kansi ja Keskusareena -hanketta Uppsalan sekä Kööpenhaminan areenahankkeisiin jotka ovat samankaltaisia kuin Tampereen hanke. Uppsalan areenan rakentamista ei myöskään ole vielä aloitettu.

Tutkimuksen tulosten tarkoitus on lisätä tietoa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushankkeiden mahdollisuuksista ja riskienhallinnasta. Tutkimuksessa selvitetään aiemman tieteellisen tutkimuksen nojalla vastaavantyyppisten hankkeiden onnistumisen edellytyksiä sekä mahdollisia onnistumisen esteitä tai hidasteita. Tulokset sekä onnistumisista että epäonnistumisista ovat olennaisia.

Tutkimuksen tulokset tuovat tietoa akateemiseen tutkimukseen sekä paikallishallinnon käyttöön. Suomalaiseen tutkimukseen saadaan yksi tutkimus lisää aiheesta. Aiempaan tieteelliseen tutkimukseen sekä tuoreeseen paikallisesti kerättyyn aineistoon pohjautuva empiirinen tutkimus tuottaa ajankohtaista tietoa myös kuntasektorin käyttöön. Tieteellisen tiedon ja empiirisen tutkimuksen avulla voidaan löytää keinoja joilla hankkeiden onnistumisen mahdollisuuksia voidaan kartoittaa ja toisaalta riskinhallinnan keinoja lisätä.

Tutkimus tuo tapaustietoa lisäksi vertailevaan tutkimukseen, jonka osana tämä tutkimus on. Hankevertailuun saadaan tietoa niistä tekijöistä, jotka vaikuttavat Tampereen Kansijä keskusareena -hankkeen onnistumis- ja epäonnistumisedellytyksiin.

2 JULKISEN JA YKSITYISEN SEKTORIN KUMPPANUUS

2.1 Kuntien rooli palvelutuotannossa

Kuntalaissa (17.3.1995/365 1:2§) on säädetty kuntien roolista palvelujen tuotannossa seuraavasti: ”Kunta hoitaa sille laissa säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.” Lainsäädäntö ei aseta esteitä palvelujen tuottamiselle yksityisellä sektorilla (ainoastaan viranomaistehtävät, jotka sisältävät merkittävästi julkisen vallan käyttöä on säilytettävä viranomaisorganisaatiossa). Kunnilla on sen mukaan itse oikeus päättää miten kunnalliset palvelut järjestetään ja vastuu palvelujen järjestämisestä säilyy julkisella sektorilla.

Kunnallishallinnon työryhmän selvityksessä todetaan kuntarakenteen uudistuksen tavoitteena olevan ”elinvoimaisen ja toiminnallisen kuntarakenteen muodostaminen, joka nykyistä paremmin turvaisi palvelujen järjestämisen ja vastaisi ihmisten arjen muotoutumista ja elinpiiriä”. Tavoitteena on myös vahvistaa kuntien taloutta ja taloudellista liikkumavaraa. Perusteluina ehdotetuille muutoksille ovat väestönkehitys- ja kuntataloustekijät ja suurilla kaupunkiseuduilla ehdotetut ratkaisut pohjautuvat maankäytön, asumisen ja liikenteen linjan yhteensovittamista koskeviin yhdyskuntarakennetekijöihin sekä kuntatalouden tekijöihin. (VM 2012, Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne, 5)

2.2 Kumppanuus ajattelun taustaa

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden taustalla ovat käsitykset uudesta julkisjohtamisesta (new public management) ja hyvästä hallintatavasta (good governance). 1980-luvulta lähtien kuntien johtamista pyrittiin uudistamaan uuden julkisjohtamisen keinoin. Uuden julkisjohtamisen piirteitä olivat konemaisen hallinnon muuttaminen tehokkaaksi ja joustavaksi, yritysten johtamis- ja budjetointimenetelmien käyttöön ottaminen, sekä pyrkimys lisätä asiakasorientaatiota, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. 1990-luvun lopulta alkaen kriittiset hallintaa eli governancea painottavat uudistussuunnaukset ovat painottaneet kunnan suhteita ja yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Nä-

kemyksen mukaan kuntien tulee luoda kumppanuussuhteita eri toimijoiden kanssa ja parantaa kuntalaisten osallisuutta palveluissa. Siirtymä perinteisestä hallinnosta eli byrokratiasta uudenlaiseen, sidosryhmien merkitystä korostavaan hallinta-ajatteluun tuo haasteita kunnille ja kuntien poliittiselle ja ammatilliselle johtamiselle. (Haveri & Antti-roiko 2009, 200, 210.)

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminnassa on otettava huomioon osapuolten yhteiskunnan eri tarpeisiin kehittyneet, toisistaan eroavat toimintamallit. Tärkeitä asioita ovat molemminpuolinen luottamus, joka syntyy kun osapuolet tuntevat toisensa. Toimijoilla pitää olla selkeät yhteiset tavoitteet, niin että kaikilla ovat tiedossa yhteistyöllä molemmille osapuolille saavutettava lisäarvo. Toiminnan tulee olla avoimuuteen ja rehellisyyteen perustuvaa molempia osapuolia hyödyttävää yhteistyötä, jonka tavoitteet on asetettu pitkälle tähtäimelle. Hyvässä yhteistyössä myös ennakoidaan tulevaa, sovi-taan asioista reilusti etukäteen niin paljon kuin se on mahdollista. (Opetusministeriö 2002, 7-8)

Ideallisesti yhteistyön kulku voidaan kuvata tapahtuvan seuraavien vaiheiden mukaan: yhteisestä missiosta yhteisen strategian kautta yhteisiin tavoitteisiin ja päämääriin, joista seuraavat niin ikään yhteiset suunnitelmat ja lopulta yhteinen projekti. Projektin johdonmukaisuutta voi tarkastella käymällä listan läpi toiseen suuntaan: löytyykö projektin takaa yhteinen suunnitelma, päämäärä ja niin edelleen. (Pretorius, Lejot, McInnis, Arner & Fong-Chung Hsu 2008, 9)

Kunnan palveluiden järjestämistavat voidaan jakaa hierarkkisiin ja markkinasuuntautuneisiin. Perinteisesti kunnat ovat itse tuottaneet palvelunsa hierarkkisen tavan mukaisesti. Tällöin kunnan tehtäviä ovat palvelusta päättäminen (tilaaminen), rahoittaminen ja palvelun tuottaminen. Tällöin kunta myös omistaa tuotannon tekijät itse. Ominaista hierarkkiselle toimintatavalle on se, että toimintaa säädellään resurssien määrällä ja kohdentamisella, eivätkä toiminnan aikaansaannokset ole ensisijaisia kiinnostuksen kohteita. Ongelmina voidaan nähdä palvelutuotannon taloudellisuutta ja vaikuttavuutta edistävien tuloksellisuuskannustinten puuttuminen, ja se että tuotteiden hintoja tai toiminnan tuloksellisuutta ei aina tiedetä. (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 252-255).

Julkisen ja yksityisen kumppanuus kuuluu kuntapalveluiden markkinasuuntautuneisiin toimintatapoihin. Keskeisiä piirteitä ovat kunnan talousroolien jakautuminen eri toimijoille, tilaajien ja tuottajien erillisyys, ohjauksen perustuminen sopimuksiin sekä ohjauksen kohteena olevat tuotteet. Markkinaohjauksen ideana on oman edun optimointi jolloin myös kokonaisuuden etu optimoituu ja saavutetaan tehokkain mahdollinen kokonaisuus. (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 255-258.)

Organisaatiojärjestelyjen valinta ja tehtävien sijoittaminen julkisyhteisön tai yksityisten yritysten vastuulle tulee olla tarkoituksenmukaisuus-, tehokkuus- ja kokemusperäisiä kysymyksiä, eikä periaatteellisuuden tule ohittaa kriittistä harkintaa talouden hallinnassa. On suhtauduttava kriittisesti asiat yksipuolisesti esittäviin kaupallisiin tai ideologisiin tahoihin ja pidettävä mielessä ne toiminnot joita täytyy turvata ja edistää. (Ahonen, Oulasvirta & Tienhaara 2009, 86.)

2.3 PPP – julkisen ja yksityisen kumppanuus

Yksityisen sektorin toiminta julkisen sektorin palvelutuotannossa ei ole uusi ilmiö. Kautta aikojen on yksityinen sektori toiminut julkisen sektorin toimeksiantojen toteuttajana. Julkisia palveluita on tuotettu niin yhteistoiminnassa kuin annettu kokonaan yksityisen sektorin tuotettavaksi. Yksityisen sektorin rooli palveluiden tuotannossa on säilynyt ja kasvanut nykypäivään tultaessa. Syitä tähän ovat muun muassa seuraavat länsimaissa vallitsevat trendit kuten; julkisen rahoituksen suurempi kysyntä ja tarve, joka johtuu ihmisten odotetun eliniän pitenemisestä, teknologian kehityksestä lääketieteessä, kulutuksen kasvusta joka johtaa myös suurempiin odotuksiin julkisia palveluja kohtaan ja ihmisten toiveista alhaisempaan verotukseen; neo-liberalistisen ideologian nousu ja sen kritiikki monopolistisen ja byrokraattisen hallinnan tehottomuudelle 1970- ja 1980-luvuilla, jolla on ollut syviä ja pitkäjänteisiä vaikutuksia poliittisiin normeihin ja yleisiin odotuksiin; yksityisen sektorin taloudellinen vahvuus ja tärkeänä seikkana myös kaupan vapautuminen. (Ghobadian ym.2004, 1-2)

PPP-toiminta nykyisessä muodossaan on kuitenkin suhteellisen uusi ilmiö. Sen kehittyminen on ensisijaisesti alkanut Iso-Britanniasta (1970-luvulla), josta monet muut maat ovat sittemmin ottaneet mallia. (Ghobadian ym. 2004, 2) Iso-Britannian valtionvarain-

ministeriön PPP-strategian (2000) avaintavoitteet ovat: a) toimittaa selvästi kehittyneempiä julkisia palveluita panostamalla sijoitusten laadun ja määrän kasvuun; b) vapauttaa julkisen sektorin varojen täysi potentiaali mukaan lukien valtio-omisteinen liiketoiminta ja siten taata veronmaksajille kuuluvat edut ja laajemmat hyödyt koko taloudelle; c) sallia osakkaille kaikilla toiminnan tasoilla reilut tuotot PPP-hankkeiden hyödyistä. (Ghobadian ym. 2004, 5)

2.4 PPP-toiminta Suomessa

Ensimmäiset PPP-projektit esiteltiin Suomessa 1990-luvulla. Vuonna 1996 julkistettu Helsinki-Lahti-moottoritie – projekti on yksi ensimmäisistä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeista, jonka voidaan katsoa olevan PPP-projekti. (Leviäkangas, Ojala 2011, 1) Helsinki-Lahti-moottoritie – projektissa on sovellettu niin sanottua elinkaarimallia, joka tarkoittaa sitä että palveluntuottaja vastaa hankkeen suunnittelusta, rakentamisesta, rahoituksesta ja kunnossapidosta sopimuskauden ajan. Elinkaarimallia on tämän jälkeen sovellettu myös muissa suurissa tiehankkeissa. Tämän mallin tavoitteena on tehokas, laadukas ja nopea toteutus, hyvä kunnossapidon palvelutaso ja tarkoituksenmukainen riskien hallinta. Elinkaarimallilla tarkoitetaan, että rakentaminen, hoito ja ylläpito ovat yksi kokonaisuus eli niin sanottu kokonaispalvelu. Palvelumaksuja aletaan elinkaarimallin mukaan maksaa tilaajalta tuottajalle vasta sitten kun rakennuskohde tai sen osa on otettu käyttöön. Maksujen suuruuteen vaikuttavat myös muut jatkossa käytettävyyteen ja käytettävyyden ylläpitämiseen tarvittavat palvelut. (Liikennevirasto 2012)

Leviäkankaan ym. (2011, 1) mukaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöprojekteissa on Suomessa sovellettu erilaisia malleja (BOT, DBFO, elinkaari, PPP), jotka ovat myös sekoittuneet keskenään. Tämä johtuu siitä että tutkimusta aiheesta on Suomessa hyvin vähän ja projektien lukumääräkin voidaan laskea yhden käden sormilla. Siitä johtuen myös empiiristä materiaalia on niukasti ja vain muutamia virallisia tutkimuksia empiiriseen materiaaliin perustuen on julkaistu. Jotta hanke voidaan lukea kuuluvaksi PPP:n piiriin, voidaan pääsääntönä pitää suomalaisten infrastruktuuriprojektien kohdalla sitä että projektissa on joko yksityistä rahoitusta tai projekti toteutetaan elinkaarimallilla, tai että se on molempia.

Institutionaaliset sijoittajat, kuten eläkerahastot ja sijoituspankit, ovat innokkaita edistämään uusia projekteja, sillä he näkevät uudenlaiset sijoitusmahdollisuudet joissa riskit näyttäytyvät suhteellisen pieninä ja tuotot poikkeuksellisen suurina. Myös infrastruktuurista vastaavat viranomaiset ovat kiinnostuneita PPP:stä. Malli tarjoaa heille pääsyn sellaisiin pääomiin joihin ei ole mahdollisuutta vuosittain neuvoteltavien budjettien kautta ainakaan sellaisella aikataululla jossa he toivovat. (Leviäkangas ym. 2011, 1.)

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön tulevaisuus

Viimeaikoina keskustelu julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeista on saanut vauhtia etenkin palvelusektorilla. Infrastruktuuri hankkeet vaativat suunnattoman paljon pääomia ja riskejä on siellä myös hankalampi hallita. Myös informaatiokeskeisiä palveluja, kuten ICT, pidetään potentiaalisena alueena PPP-projekteille. Argumentit PPP:n puolesta ovat tosin näilläkin aloilla perinteisiä: tehokkaampi kuin täysin julkinen järjestelmä, asiakasorientoituneempi ja myös motivoituneempi mukautumaan markkinaympäristöön. Palvelualoilla onkin helppo nähdä PPP:n houkuttelevuus ja argumentit sen puolesta näyttävät loogisilta. (Leviäkangas ym. 2011, 2) Laajemmassa näkökulmassa, kuten jo edelläkin on todettu, on yksityisen sektorin osallistuminen ennen julkisen sektorin tuottamiin palveluihin vähitellen lisääntynyt. Tämä on tapahtunut etenkin perusterveydenhuollossa ja joissakin sosiaalipalveluissa. Kyseisillä aloilla tapahtunut muutos on kuitenkin Suomessa lähinnä ulkoistamista, eikä niin sanottua aitoa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. (Leviäkangas ym. 2011, 2)

2.5 EU ja PPP-toiminta

Euroopan komission on rohkaissut jäsenvaltioita PPP-toimintaan. Yksi esimerkki tästä on Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittäminen TEN-T, johon unioni myöntää rahoitusta. PPP yhteistyön periaatteet juontuvat EU:n sopimuksista. Näitä periaatteita ovat: syrjimättömyys, vastavuoroinen tunnustaminen, suhteellisuusperiaate ja avoimuuden periaate. Nämä periaatteet on sisällytetty myös direktiiveihin jotka sääntelevät julkisia sopimuksia. Esimerkiksi avoimuuden periaate takaa julkisen sektorin toiminnan läpinäkyvyyden sopimuksen solmimisen kaikissa vaiheissa. (Dewulf, Blanken & Bult-Spiering, 2012, 37)

Sopimukset julkisista hankkeista tulee solmia läpinäkyvästi, julkisen kilpailutuksen kautta, jossa kaikkia hakijoita kohdellaan yhdenmukaisesti. Julkisella sektorilla on vastuu julkisten varojen käytöstä. Vaikka aloite hankkeelle tulisikin yksityiseltä taholta, tulee hankkeessa edetä samalla tavalla eli hanke tulee kilpailuttaa, jos kyseessä on julkisten varojen käyttöä. (Dewulf, ym. 2012, 38)

Julkisista hankinnoista on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/24/EU, 26.2.2014, jolla on kumottu aiempi direktiivi 2004/18/EY. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa jo edellä mainittujen periaatteiden toteutuminen käytännössä tietyn arvon ylittävissä hankintasopimuksissa, sekä sovittaa yhteen kansallisia hankintamenettelyitä (1). Direktiivin tavoitteena on Eurooppa 2020 –strategian (älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun Eurooppa) mukaisesti tukea älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua ja varmistaa julkisten varojen mahdollisimman tehokas käyttö. Direktiivillä halutaan myös tehostaa julkisten varojen käyttöä ja helpottaa pk-yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin ja antaa hankkijoille paremmat edellytykset hyödyntää julkisia hankintoja yhteisiin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. (2)

2.6 Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimintamalleja

Julkinen ja yksityinen sektori toimivat yhteistyössä hyvin moninaisin sopimuksin ja järjestelyin. Siksi voikin olla vaikeaa määritellä tarkasti yhteistoimintamallia, johon tietty hanke kuuluu. Toimijoiden ja projektien erilaisuudesta johtuen on vaikeaa löytää yhdenmukaisia kriteerejä. (Ghobadian ym. 2004, 179) Seuraavassa kuitenkin selvitetään eri mallien piirteitä, jotta saadaan käsitys kansi- ja keskusareena hankkeessa käytettävän yhteistyön muodosta. Hankkeen asettaminen tiettyyn teoriakehykseen ei ole niinkään tärkeää, sillä jokainen hanke muotoutuu siinä mukana olevien osapuolten tarpeiden ja vaateiden mukaan. Perehtymällä erilaisiin yhteistyömuotoihin saadaan tutkimuksen kannalta tärkeää ymmärrystä PPP-yhteistyön tarjoamista monipuolisista mahdollisuuksista.

2.6.1 PPP

Yksinkertaistetusti PPP, Public Private Partnership voi olla mikä tahansa yhteistyöjärjestely julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Niiden rakenne voi vaihdella hyvin paljon

esimerkiksi väljästä sopimuksesta paikallisviranomaisten ja paikallisten yritysten välillä koulutuksen parantamiseksi, aina muodollisiin sopimuksiin paikallisviranomaisten, pankkien ja rakennusyritysten välillä uuden kauppakeskuksen rankentamisesta. (Ghobadian ym. 2004, 179)

PPP hankkeiden institutionaalinen luonne voi siis vaihdella oikeus- ja lainkäyttöalueen mukaan, mutta tyypillisesti hankkeilla on myös samoja piirteitä. Watkins ym. käsittelevät tutkimuksessaan hankkeita, joihin sisältyy sopimus palveluiden tuottamisesta julkisen ja yksityisen tahon välillä. Näihin kuuluu omaisuuden ja varojen kehitystä ja hallintaa, jossa riskit on jaettu osapuolten kesken. Tavoite ”rahoille vastinetta” toteutuu parhaiten kun riskit on allokoitu sille osapuolelle joka pystyy parhaiten hallitsemaan niitä. Näin olleen PPP projekteja ympäri maailmaa voidaan kuvailla seuraavasti:

- Pitkä yhteistyösuhde ja saumaton yhteistyö löytyvät osapuolten väliltä projektin eri vaiheissa ja näkökohdissa.
- Yksityinen rahoitus on toimittamassa pääomaa, yhdistettynä pitkän aikavälin julkiseen rahoitukseen.
- Operoija on mukana projektin jokaisella tasolla (suunnittelu, rakentaminen, ylläpito, palvelut) jotta kaikki pääomaa vaativat palvelut on huomioitu sopimuksen laajuudessa.
- Julkinen osapuoli keskittyy määrittelemään tavoitteita, ikään kuin hankkeen tuottoina.
- Yksityinen osapuoli ottaa vastuun infrastruktuurin ja palveluiden toimittamisesta sovittujen vaatimustasojen mukaan, riskinä supistetut maksut jos vaatimustasoja ei saavuteta.
- Vastuu ydintoiminnoista kuten opetus- ja kliinisistä palveluista säilyy julkisella osapuolella. (Watkins & Kirkham, 2011, 6)

Ghobadian ym. kirjoittavat pääosin Iso-Britanniassa käytössä olevista malleista, ja siitä miten ne siellä ovat käytössä ja ymmärretään. Kuten jo edellä todettiin (Leviäkangas ym. 2011, 2), on Suomessa tuotettu tutkimus aiheesta hyvin vähäistä, eikä käsitteiden käyttö ole niin tarkkaa saatikka vakiintunutta. Tässä voidaan kohdata ristiriitoja esimerkiksi siinä että Iso-Britanniassa tuotetun tutkimuksen mukaan elinkaarimallilla toteutetut tiehankkeet luetaan kuuluvaksi PFI:n piiriin, kun taas suomalaisessa viitekehyksessä

ne nähdään PPP-hankkeina. Tässä on kuitenkin lähinnä kyse vain eri käsitteiden käytöstä ja erilaisesta vakiintumisesta suomalaisen kontekstiin. Iso-Britanniassa on tehty julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimintamalleihin liittyvää tutkimusta jo vuosikymmenten ajan, joten siellä syntynyttä teoriapohjaa on hyvä hyödyntää tässä tutkimuksessa silläkin perusteella että Suomeen tulleet käsitteet ja mallit ovat suurelta osin lainattuja, minkä kertoo jo käsitteiden kieliasu.

2.6.2 PPP hankkeiden eri tyyppejä

Konsortiomalli

Konsortiomallista puhutaan yleensä tarjousyhteenliittymien yhteydessä. Yhteenliittymän voi muodostaa joko siten, että kukin mukana olevista yrityksistä vastaa itsenäisesti jostakin hankinnan osa-alueesta tai niin, että kyseessä olevat yritykset toimivat samalla toimialalla ja vastaavat yhdessä hankinnan kohteesta kokonaisuudessaan. Konsortiossa mukana olevat osapuolet vastaavat yleensä omasta osastaan, mutta itse tarjous jonka konsortio hankinnan kohteesta antaa, sisältää yhden kaikki osat sisältävän kokonaisuuden. Yksi konsortion yrityksistä yleensä edustaa sitä ja koordinoi hankintaa hankintayksikön kanssa. Näin päästään käsiksi samanlaisiin etuihin kuin mitä saavutetaan kokonaihankintoja tehdessä. Kansallinen lainsäädäntö määrittää konsortioiden muodostamista. Tarjousyhteenliittymän voittaessa tarjouskilpailun, tekee hankintayksikkö hankinnasta yhden sopimuksen tarjousyhteenliittymän kanssa. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 270)

Julkisista hankinnoista todetaan myös että hankinnan luonteesta ja markkinoilla vallitsevasta kilpailutilanteesta johtuen voi olla asianmukaista kertoa tarjouspyynnössä erikseen siitä, että tarjouksen voi tehdä yhteenliittymänä. Tämä tulee kyseeseen erityisesti hankintojen kohdalla joissa edellytetään eri aloilla toimivien yritysten yhteistoimintaa tai jos kyseessä on suuren kokoluokan hanke. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 271)

BOT (Build, Operate, Transfer)

Niin sanotuissa BOT hankkeissa yksityinen sektori on pääosin vastuussa rahoituksesta, suunnittelusta, rakentamisesta ja myös operoi projektia. Kontrolli ja muodollinen projektin omistajuus siirretään sitten takaisin julkiselle sektorille. Klassinen esimerkki täl-

laisesta projektista on esimerkiksi tiehanke, joka siirtyy julkiselle sektorille esimerkiksi 20 vuoden sopimusjakson päätteeksi. (Grimsey & Lewis, 2004, 10)

BOO (Build, Own, Operate)

Näissä sopimuksissa projektin kontrolli ja omistajuus säilyvät yksityisellä sektorilla. Yksityisen sektorin toimija rahoittaa, rakentaa, omistaa ja operoi infrastruktuurihanketta pysyvästi. Tästä esimerkkinä veden käsittelyjärjestelmä Eteläisessä Australiassa, jossa julkinen toimittaa raan veden, jonka yksityinen suodattaa ja toimittaa edelleen takaisin julkiselle sektorille ja sitä kautta kuluttajille. (Grimsey & Lewis, 2004, 11)

Leasing

Näissä sopimuksissa osa riskistä on siirretty yksityiselle sektorille. Esimerkki leasing-projektista voi olla vesilaitos jonka kunta on rakentanut, mutta joka sen jälkeen tekee sopimuksen yksityisen kanssa, josta tulee laitoksen operoija. Yksityinen sektori vastaa sitten vesilaitoksesta ja muun muassa sen kunnossapidosta. (Grimsey & Lewis, 2004, 11)

Joint ventures (JV)

Yhteishanke on kyseessä silloin kun yksityinen ja julkinen sektori yhdessä rahoittavat, omistavat ja operoivat hanketta. Esimerkiksi yhdysvalloissa on käynnissä hankkeita joiden tavoitteena on kohentaa turmeltuneiden alueiden kaupunkikuvaa. Näissä hankkeissa julkinen sektori ”puhdistaa” alueen yksityisille rakennuttajille tai itselleen uusia rakennushankkeita kuten kaupungintaloa varten. (Grimsey & Lewis, 2004, 11)

Operations or management contracts

Operointi-, hoito- ja johtamissopimuksissa yksityinen sektori on vain osittain osallisena. Se esimerkiksi tarjoaa palvelua tai hallinnoi toimintoja. Palvelu- tai hoitosopimukset mahdollistavat yksityisen sektorin tarjoamat infrastruktuuriin liittyvät palvelut tietyksi ajanjaksoksi. (Grimsey & Lewis, 2004, 11)

Cooperative arrangements

Julkisen ja yksityisen sektorin välillä muodostetaan paljon myös löyhempiä sopimuksia joissa yhteistyö ei sido osapuolia tiukan muodollisesti (Grimsey & Lewis, 2004, 12). Sopimuksilla osapuolet voivat luonnollisesti sopia haluamansa asteisesta yhteistyöstä.

Tällaisiksi voidaan katsoa kaikenlaiset yhteistyösopimukset julkisen ja yksityisen välillä aina sosiaalipalveluista, sähkölaitoksiin ja ympäristönsuojeluun. (TEM, 2014).

Edellä on lueteltu yleisimpiä yhteistyömalleja. Käytössä esiintyy paljon myös muita erityyppisiä hankkeita määrittäviä akronyymeja: BLT (Build, Lease, Transfer), BLTM (Build, Lease, Transfer, Maintain), BTO (Build, Transfer, Operate), BOOR (Build, Own, Operate, Remove), BOOT (Build, Own, Operate, Transfer), LROT (Lease, Renovate, Operate, Transfer), DBFO (design, Build, Finance, Operate), DCMF (Design, Construct, Manage, Finance) ja DBFOM (Design, Build, Finance, Operate, Manage). (Grimsey & Lewis, 2004, 12).

2.6.3 PFI- Yksityisrahoitusmalli

Private Finance Initiative – projektit ovat yksi PPP-projektien tyyppi, joita käytetään rahoittamaan suurta pääomaa vaativia investointeja. PFI-mallia käytetään paljon etenkin Britanniassa. PFI-projekteissa yksityinen sektori on yleensä vastuussa suunnittelusta, rakentamisesta, rahoituksen keräämisestä ja toimii lopulta palveluiden tuottajana. PFI -projektit annetaan usein toteutettavaksi yritysten yhteenliittymälle joilla on kokemusta kultakin alalta. (UK Scrutiny Unit, 2008, 1)

Perinteisissä julkisen sektorin hankkeissa julkinen sektori rakentaa tai ostaa fyysisen omaisuuden, pitää omistajuuden itsellään ja käyttää julkisen sektorin työntekijöitä, tai yksityistä yhteistyökumppania palvelujen tuottamiseen. PFI-projekteissa sen sijaan julkinen sektori solmii sopimuksen yksityisen sektorin kanssa palveluiden tuottamisesta. Julkinen sektori ostaa siis vain palvelua. Huolimatta julkisista varoista joita projekteihin käytetään, on PFI:n päätarkoituksena se että yksityinen ylläpitää tilat ja edellytykset joita se tarvitsee sopimuksen mukaisten palveluiden tuottamiseen. (UK Scrutiny Unit. 2008. s.2) Yksityinen sektori vastaa siis ylläpidosta ja muista hankkeeseen liittyvistä palveluista, varmistaa siis käytettävyyden. Tämä myös muuttaa julkisen sektorin roolin palvelun tuottajasta tai rakennusten omistajasta yksityisen sektorin tarjoamien palvelujen ostajaksi. On syytä kuitenkin pitää mielessä että PFI ei tarkoita yksityistämistä, koska esimerkiksi opetus kouluissa ja hoito sairaaloissa on edelleen julkisen sektorin tuotamaa. (Ghobadian ym. 2004, 179-180). Tyypillisiä PFI projekteja ovat Britanniassa tiet, vankilat, sairaalat ja koulut. (UK Scrutiny Unit, 2008, 2)

PFI projektit keräävät ääniä sekä puolesta että vastaan. Vastustajat epäilevät sen kannattavuutta ja tehokkuutta palveluiden tuottamisvälineenä. (UK Scrutiny Unit, 2008, 1) Puolestapuhujat sen sijaan sanovat että PFI projekteihin on voitu investoida enemmän kuin perinteisillä sopimusmalleilla olisi ollut mahdollista. Kannattajat sanovat myös että PFI projektit ovat yleisesti tehokkaampia koska ne mahdollistavat yksityisen sektorin innovaatioita sekä parempaa riskienhallintaa riskien siirtyessä yksityisen kannettaviksi. (UK Scrutiny Unit, 2008, 5) PFI eduksi voidaan myös lukea kiinteät maksut joita julkinen maksaa palveluista. Julkinen sektori ei sopimuksien mukaan yleensä maksa kuin ostamistaan palveluista ennalta sovitun hinnan. Jos palvelut eivät saavuta vaadittuja standardeja, kompensoidaan tätä hinnanalennuksin. Näin julkinen sektori välttyy yllättäviltä kustannuksilta ja osaa budjetoida palveluiden ostamiseen tarvittavat rahat tarkasti pitkälle tulevaisuuteen. (UK Scrutiny Unit, 2008, 9)

Argumentteja PFI projektien kannattavuudesta voidaan esittää myös rahoituksen edullisuuden näkökulmasta. Koska julkinen sektori saa pääomaa yksityistä sektoria edullisemmin sen katsottaessa olevan veronkanto-oikeutensa vuoksi riskitön lainanottaja rahamarkkinoilla, tulee yksityisen sektorin toimia julkista tehokkaammin luodakseen lisäarvoa veronmaksajien rahoille. Toisaalta voidaan nähdä että lainaamisen hinta on sama julkiselle ja yksityiselle sektorille. Siinä kun julkinen maksaa pienempiä korkoja, joutuvat veronmaksajat kuitenkin kantamaan riskin projektin epäonnistumisesta ilman mahdollisuutta paremmista tuotoista. Artikkelissa todetaan vielä että lisäarvon saavuttaminen veronmaksajien rahoille riippuu monesta asiasta, kuten palveluiden laadusta ja riskien allokoinnista julkisen ja yksityisen kesken. (UK Scrutiny Unit, 2008, 5-6)

2.7 Onnistuneen yhteistyön edellytykset

2.7.1 Tiedonkulku, läpinäkyvyys ja tarkastettavuus

PPP yhteistyössä tehtävä sopimusprosessi on luontaisesti monimutkainen johtuen PPP projekteihin liittyvistä yksityiselle sektorille siirrettävien palveluiden ja riskien laajuudesta. Siksi on olennaisen tärkeää että osapuolten välillä jaettu tieto on laadukasta, jotta yhteistyö onnistuu menestyksekkäästi. Hyvä yhteistyö rakentuu siis hyvästä tiedonku-

lusta. Erityisen tärkeää on että sopimuksenhallintajärjestelmä palvelee seuraavia tavoitteita:

- i. Tarkastettavuus – oleellinen aineisto tulee olla tallennettuna niin että systemaattinen tarkastus ja arviointi on mahdollista palveluiden laadun määrittämiseksi jatkuvasti
- ii. Läpinäkyvyys – oleellinen informaatio sopimukseen liittyvästä palveluehdosta, sen luonteesta, laadusta ja tyypistä, tulee olla täysin saatavilla ja helposti käytettävissä (Watkins & Kirkham, 2011, 6)

Monimutkaisessa ympäristössä läpinäkyvyys on erityisen tärkeää

PPP sopimuksissa tavoitteena on yleensä pitkä yhteistyö, joten on tärkeää että saavutetaan yhteinen henki projektin alusta lähtien. Vaikka ulkoistaminen on tavallista julkisella sektorilla, osoittautuu PPP tyyppinen yhteistyön kuitenkin usein huomattavasti vaativammaksi. Sopimukset laaditaan usein kymmeniksi vuosiksi eteenpäin. Näinkin pitkän ajan kuluessa palveluiden vaatimuksille tulee muutostarpeita, mutta uusien sopimusehtojen neuvottelulle on vain rajoitetut mahdollisuudet useista rahoittajista ja sidosryhmistä johtuen. Tässä toimintatavassa monimuotoisia *rahoitukseen ja palveluihin* liittyviä toimintoja niputetaan yhteen sopimukseen ja vastuita toiminnan avainalueilta, kuten ylläpito ja tukipalvelut, ulkoistetaan. Tämän vuoksi PPP projekteissa on usein monimutkaisempi tulosjohtamisjärjestelmä kuin tavallisissa ulkoistamissopimuksissa. (Watkins & Kirkham, 2011, 7)

Tämän kaltaisten monimutkaisten projektien hallitseminen on haastavaa niin julkiselle kuin yksityisellekin sektorille. Sopimuksesta seuraa usein huomattava määrä käyttökustannuksia julkiselle sektorille ja siksi sopimuksen onnistumisella on huomattava merkitys julkisen sektorin kykyyn taata korkealaatuisia ja tehokkaita palveluita alueen asukkaille. Tästä syystä on ymmärrettävää, että asiakkaat tyypillisesti haluavat hallita sopimuksia ahkerasti ja odottavat läpinäkyvyyttä. Palveluiden tarjoajien on tästä syystä hyväksyttävä että PPP hankkeiden tulosjohtamisjärjestelmä on usein tiukempi ja että siihen pohjaten tehdään hinnan alennuksia heikoista suorituksista johtuen. Suoritusarvojen laskenta- ja tarkastusjärjestelmä on erittäin yksityiskohtainen ja siihen sisältyy hinnan alennuksia jos palvelu tai rakennelma ei ole käytettävissä, palvelu on heikkoa tai jos ilmenee toistuvia häiriöitä. Kaikille virheille ja häiriöille voidaan määritellä vähennys-

prosentit joiden mukaan hinnanalennuksia lasketaan virheiden esiintyessä. (Watkins & Kirkham, 2011, 7)

Yhteistyölähtökohtaisuuden omaksumisen tärkeys

PPP perustuu yhteistyöhön julkisen sektorin hankkijan ja yksityisen palveluiden toimitajan välillä. Osapuolien luontaisesti erilaisista tarkoituksista johtuen on tärkeää sovittaa erilaiset tavoitteet, jotta pitkstä yhteistyöstä syntyy molemmille osapuolille hyödyllinen. On riski että osapuolia houkuttaa keskittyä omiin kaupallisiin etuihin monimutkaisessa ympäristössä. Julkinen sektori tunnistaa tosiasian, että toimittajilla on velvollisuus maksimoida tuotot sijoittajille ja toimittaja puolestaan tunnistaa julkisen sektorin organisaatioiden velvollisuuden veronmaksajien ja loppukäyttäjien etujen suojelemista kohtaan. Tämä voi luoda jännitteitä päivittäisessä kanssakäymisessä. Menestyksekkäs yhteistyö saavutetaan todennäköisimmin vain jos osapuolet lähestyvät sitä aidossa yhteistyön hengessä. Tämä saavutetaan parhaiten vakaalla sopimus pohjalla.

Osapuolet saavuttavat menestyksekkään yhteistyön vain kun keskinäiset tavoitteet kohtaavat koko sopimuksen ajan. Julkisen näkökulmasta PPP yhteistyötä voidaan pitää onnistuneena jos se tuottaa vastinetta rahalle kustannustehokkailla, yhdenmukaisilla ja oikea-aikaisilla palveluilla sopimuksessa määriteltujen laatu- ja hintavaatimusten mukaan. Julkinen yleensä vaatii myös, että palvelut toimitetaan noudattaen laillisia vaatimuksia, taloudellista rehellisyyttä ja vastuullista hallintoa. Yksityisen näkökannalta PPP projekti on onnistunut kun saavutetaan julkisen vaatimukset ja samalla voittoa, joka on sopiva heidän palveluun lisäämäänsä arvoon ja kantamaansa riskiin suhteutettuna. Molempien osapuolten tulee ymmärtää toistensa tavoitteet, sillä epätietämys ja epäluottamus voivat vahingoittaa yhteistyösuhdetta. Yhteistyösuhteessa, johon liittyy vastakainasettelua, ei yleensä saavuteta haluttuja tuloksia. Menestyksekkään yhteistyösuhteen rakentamiseksi julkisen ja yksityisen tulee omaksua joustava ja yhteistyöhön perustava toimintatapa, jossa osapuolet ymmärtävät toistensa tavoitteet, keskittyvät toimintaan yhteisellä pohjalla, ja näkevät toisensa liikekumppaneina, joilla on yksi yhteinen toiminnan fokus. Tämä alleviivaa läpinäkyvyyden tärkeyttä urakan annosta toimitus ja toimintavaiheeseen asti, läpi koko projektin. Hyvä yhteistyösuhte syntyy todennäköisesti silloin kun tarkoituksenmukaiset informaatiojärjestelmät ovat kohdillaan, tietoa jaetaan ja näiden avulla ratkotaan mahdollisia sopimukseen liittyviä epäselvyyksiä tai ongelmia. (Watkins & Kirkham, 2011, 9)

Hyvä yhteistyösuhde on perustavanlaatuinen mutta vaikea saavuttaa

Osapuolten väliset hyvät suhteet ovat elintärkeitä, jotta suoritukset ovat onnistuneita. Huonot suhteet puolestaan johtavat usein huonoihin suorituksiin ja niillä on tapana seurata toinen toistaan. Vaikka sopimuskehys olisikin oikea, saavutetaan onnistunut yhteistyösuhde vain jos sopimuskehys on tehty toimimaan käytännössä. Tämä vaatii sitä että vastuut on määritelty molempien osapuolien hyväksynnässä, informaatio kulkee hyvin ja objektiivisesti, ja että on olemassa käytäntöjä yhteistyön arvioimiseen jotta kehitystarpeet pystytään identifioimaan. (Watkins & Kirkham, 2011, 11)

Sopimusehtojen käytännön tarkoituksesta on tärkeää olla yksimielinen

Osapuolet saattavat tulkita sopimusehtoja eri tavoilla ja tästä voi olla haitallisia seurauksia myös toiminnan tasolla. Palveluntoimittaja voi kohdata huomattavia vaikeuksia jos joutuu sopeutumaan ja noudattamaan sopimusta jonka tulkinnassa on ollut epäselvyyttä tai se on tulkittu väärin – onkin tärkeää että riski tällaiselle virheelle informaation kulusa ja tulkinnassa minimoidaan.

Iso-Britanniassa tehdyt tutkimukset osoittavat että yleisin syy osapuolien välisiin kiistoihin on erilainen sopimusehtojen tulkinta. 125:stä tutkimukseen osallistuneesta 34 julkisen sektorin organisaatiota ilmoittivat näin. Sen lisäksi lukuisat urakoitsijat ilmoittivat julkisen osapuolen joustamattomuuden ja osallistumattomuuden sopimusehtojen tulkintaan aiheuttaneen vahinkoa yhteistyösuhteeseen. Todisteet näyttävät yhteistyösuhteen heikentyneen tapauksissa joissa projektia ei ole viety alusta loppuun yhteistyön hengessä, ja jos sopimuksen osapuoli ajattelee toisen ajavan vain omia etujaan. Sekä julkinen että yksityinen osapuoli ilmoittivat, etteivät heidän toiveensa ja odotuksensa olleet useinkaan toteutuneet sopimuksentekovaiheessa, koska he kohtasivat monenlaisia haasteita jo sopimuksen alkuvuosina. Yhteistyölähtöinen työskentely ja joustava lähestyminen sopimusasioita käsiteltäessä puuttuivat usein hankkeissa joissa suhde oli huonontunut sopimuksen solmimisesta lähtien. Yhteistyösuhde on puolestaan parantunut silloin kun molemmat sopimusosapuolet ymmärtävät itseensä kohdistuvat vaateet, ymmärtävät toistensa tavoitteet, ovat ottaneet yhteistyölähtöisen lähestymistavan ongelmien ratkaisemiseksi, luottavat toisiinsa ja työskentelevät saavuttaakseen yhteisen tavoitteen. Tämä korostaa identifioimaan sopimuksessa olevat osa-alueet, joilla virhetulkinnan mahdollisuus on todennäköinen, ja myös osoittamaan sopimuksessa mahdollisesti olevat aukot. (Watkins & Kirkham, 2011, 11).

Läpinäkyvyys on avaintekijä rakennettaessa luottamusta

PPP projekteissa suoritusten tallentamisen tekee yleensä palvelun tuottaja ja siten heidän on mahdollista korjata mahdolliset ongelmat palveluntuotannossa ja vähentää julkisen sektorin taakkaa suoritusten tallentamisesta. Kontrollina julkinen sektori saattaa kerätä käyttäjäpalautetta ja verrata tätä palveluntoimittajan keräämiin tietoihin palveluntoimittajan kanssa käytävissä säännöllisissä keskusteluissa. Nämä suorituksen tarkkailumetodit voivat toimia hyvin. Siitä huolimatta niihin sisältyy riski, ettei yksityinen sektori tallenna virheitä tuotannossa, joita julkinen sektori ei todennäköisesti huomaa, mutta jotka huomattaessa aiheuttaisivat alennusta julkisen sektorin maksuihin. Koska informaationsysteemejä ei ole tehty torjumaan tällaisia uhkia, osapuolten välillä saattaa olla epäluottamusta, joka voi johtaa yhteistyösuhteen murenemiseen. (Watkins & Kirkham, 2011, 13).

2.7.2 Läpinäkyvyyden ja tarkastettavuuden saavuttaminen

Kommunikaation parantaminen tarjouksentekovaiheesta eteenpäin

Hankintavaihe on PPP hankkeessa erityisen tärkeä. Ei vain siksi että saavutetaan sopimus jossa saadaan vastinetta rahalle, mutta ennen kaikkea jotta saadaan perustettua pohja hyvälle yhteistyösuhteelle koko sopimuksen ajalle. Osapuolten on ymmärrettävä toistensa tavoitteet ja liiketoiminta, jotta osapuolet saavuttaisivat omat tavoitteensa. Tämä ymmärrys ja luottamus toiseen tulee saavuttaa sopimuksen hankintavaiheessa. Ideaalisesti projektinjohtoon liittyvien ohjelmistojen toimittajan tulisi olla mukana tarjousten tekovaiheessa takaamassa saatavilla olevan informaation laatu neuvotteluissa mukana oleville osapuolille, ja etenkin mahdollistaa asiakkaalle selvä kuva miten sopimus toteutetaan. (Watkins & Kirkham, 2011, 14)

Kuten edellä on todettu, erot sopimuksen tulkinnassa ovat usein syynä osapuolten väliin kiistoihin. Tämä saattaa indikoida sitä, että suuret paineet sopimuksen muodostamiseksi saattavat saada osapuolet tekemään sopimuksen saavuttamatta selkeää ja yhteistä ymmärrystä siitä miten jotkin monimutkaiset sopimukseen kirjoitetut asiat tulisi käytännön toiminnassa hoitaa. Tällaiset erot minimoidaan jos osapuolet malttavat keskustella ja kirjata ylös sen miten sopimusehtoja tulkitaan ennen sopimuksen solmimista. Sopimuksen myötä tulevat lailliset vaatimukset tulee kirjata ymmärrettävästi suorituk-

senhallinta järjestelmään, joka on selkeä ja toiminnallisesti relevantti kaikille käyttäjille. Tästä löytyy avain menestyksekkääseen yhteistyöhön. (Watkins & Kirkham, 2011, 14)

Tämän saavuttaminen on huomattava haaste, mutta sitä ei voi siitä huolimatta pitää valinnaisena tavoitteena. Parhaat tulokset saavutetaan jos lisäksi järjestelmien tarjoaja on mukana neuvotteluissa mahdollisimman varhaisesta vaiheesta asti. Kiinnittyminen neuvotteluihin varhain auttaa ohjelmistojen tarjoajaa ymmärtämään palvelujen tarjoajan vaatimukset, työskentelykulttuurin ja odotukset, kuten myös yksityisen sektorin ja sen avainhenkilöiden odotukset. Ohjelmistotuottajan mukana olo tarjouskokouksissa mahdollistaa vahvat keskustelut osapuolten odotuksista maksumekanismien dokumentointiin. Näin saavutetaan selvä kuva odotetuista tuloksista, ja mahdollisista asioista ja alueista jotka voivat tuottaa huolta, ja jotka voidaan siten osoittaa prosessin varhaisessa vaiheessa. (Watkins & Kirkham, 2011, 14)

Lisäksi julkinen sektori saa hyödyllistä näkemystä ymmärtäessään miten maksumekanismi toimii osana suorituksen hallinta ohjelmistoa. Tämä on usein myös hyvä tilaisuus tarkastella sopimusehtoja ja ottaa niiden tulkinnassa käyttöön ”terve järki”. Tämä antaa asiakkaalle myös niin sanotun jälleenvakuutuksen, että he pystyvät tarkkailemaan ja valvomaan informaatiota suorituksen hallintajärjestelmästä kun sopimus on toiminnassa (projekti alkanut). Ottamalla tällainen lähestymistapa, yhteistyösuhdetta voidaan vaalia ja kehittää jo varhaisella tasolla, ja saavutetaan parempi luottamus osapuolten välille. (Watkins & Kirkham, 2011, s.14)

Yksi PPP:n suurimmista haasteista on pitkä aikaväli sopimusneuvottelujen alkamisesta sopimuksen solmimiseen ja palvelujen tuotantoon. On ensisijaisen tärkeää saavuttaa yhteinen ja objektiivinen ymmärrys sopimusehdoista, jotta toimiminen monimutkaisessa ympäristössä on mahdollista. Suorituksen hallintaohjelmisto voi olla ratkaiseva seikka jolla voidaan välttää tulkinta ja kommunikaatio ongelmat, jotka voivat johtaa ristiriitaiseen yhteistyösuhteeseen. (Watkins & Kirkham, 2011, 14)

Yhteisen lähestymistavan varmistaminen projektinjohtosopimuksissa

Kun mielipide-eroja ilmenee osapuolten välillä toimintavaiheessa, voi viranomainen juotua arvioimaan onko asia riittävän tärkeä, että sen arvo saa viranomaisen jatkamaan kiistelyä asian tulkinnasta hyväksytyksi toivomallaan tavalla. Jos asia on vähemmän

merkityksellinen, voi olla hyvä ratkaisu etsiä käytännöllinen kompromissi urakoitsijan kanssa, jolloin myös vältetään tilanteesta mahdollisesti syntyvä kitka osapuolten väliltä. Erot sopimuksen hallinnassa voivatkin siten vaikuttaa rahalle sopimuksella saatavaan vastineeseen (VFM) tai riskien siirron asteeseen. Yhteinen lähestymistapa sopimuksen hallintaan vaatii aikaisessa vaiheessa tehtävää sopimista sopimuksen tulkinnasta, ja selvää ymmärrystä suoritusten valvontajärjestelmästä. (Watkins & Kirkham, 2011, 16)

Kun sopimuksen ehdoista on päästy sopuun, tulee sopimuksen mukaisella huolellisuudella osoittaa sopimuksen kohdat joista tulkintaeroja voi syntyä, etsiä vahvistusta sopimusehdon tai lausekkeen toivotuista tuloksista tai toteutuksesta, ja identifioida mahdolliset puutteet dokumentaatiossa. Esimerkit Iso-Britanniasta osoittavat että, mm. valvonnan yksityiskohdista tulee sopia tarkasti, jotta tulkintaeroilta ja kiistoilta esim. hinnan alennuksiin liittyen vältytään. (Watkins & Kirkham, 2011, 16)

Hyvä suorituksen hallintajärjestelmä varmistaa sen että suoritus voidaan mitata, tarkistaa ja kirjata. Kaikki poikkeavat tapahtumat tulee tallentaa, vaikka se olisi hankalaa tapahtuman luonteesta johtuen. Tapahtumaketju voi alkaa esimerkiksi rikkoutuneesta ikkunasta, mutta johtaa laajempaan vandalismiin. Järjestelmän tulee olla sellainen että tällaiset tapahtumat ja niiden kehittymiseen mahdollisesti liittyvät ohjeet saadaan tallennettua. Dokumentaatio takaa viranomaiselle luotettavan, aikaan sidotun jäljitysketjun. Julkisen sektorin asiakas voi tutkia tapahtumia myös reaaliajassa ja varmistaakseen että toimitaan sopimuksen mukaan. Tarkastajat haluavat myös täydellisen dokumentaation tapahtuneesta, sekä tapahtumasta mahdollisesti seuranneista vähennyksistä/hinnan alennuksista, ja siitä miten tapaus on ratkaistu sopimuksen mukaan. (Watkins & Kirkham, 2011, 16)

Oikeiden ja sopivien työkalujen hankinta työntekoon

Kun PPP projekti on saatu toiminta/tuotanto vaiheeseen, tulee suorituksen hallintajärjestelmän olla valmiudessa tuottamaan luotettavaa ja käyttövalmista tietoa palvelun/tuotannon saatavuudesta, suorituskyvystä, laadusta sekä häiriöistä. PPP projekteihin liittyvästä tarkastuksen tarpeesta johtuen, suorituksen hallintajärjestelmän tulee tuottaa yhdenmukaista ja läpinäkyvää tietoa. Näin varmistetaan että asiat ratkaistaan nopeasti ja tämä myös vahvistaa avointa suhdetta osapuolten välillä. Järjestelmän eri käyttäjillä useista sijainneista tulisi olla mahdollisuus käyttää ohjelmistoa päivittäin, kirjata tapah-

tumia, ajaa raportteja, hallita varoja ja sulkea tapahtumia. Ohjelmiston kehityksen yksi osa on luoda luokkia eri käyttäjille sen mukaan että kullakin on turvattu pääsy henkilön tarvitsemaan alueeseen ohjelmistossa. Tarve riippuu henkilön roolista organisaatiossa, mutta myös teknisistä valmiuksista. Käyttäjäryhmiä hallinnoitaessa tulee ottaa huomioon myös tiedon koskemattomuuden ja eheyden takaaminen. Tähän liittyvät juuri eri käyttäjärühmät aina rakennusmiehistä projektin johtajiin. (Watkins & Kirkham, 2011, 16)

Järjestelmän ollessa käytössä on tärkeää että palveluntarjoajan suorituksia pystytään valvomaan reaaliajassa, läpinäkyvästi, käyttämällä etävalvontaa. Avain asia on myös se että järjestelmän valvontaa voidaan tehdä nopeasti ja helposti, ja että tiedon koskemattomuus säilyy kaiken aikaa. (Watkins & Kirkham, 2011, 16)

Projektin muutosten ja pitkäikäisyyden hallinta

Kuten aiemmin on todettu, laaja ennalta tehty tutustuminen projektin riskeihin ja mahdollisuuksiin voi vähentää todennäköisiä tulkintaeroja ja johtaa ennalta tarkasti määriteltyihin yksityiskohtiin, jo ennen suoritusten hallintaohjelmistojen kehittelyn alkamista. Tehokkaan ja joustavan hallintajärjestelmä pystyy paljon enempäänkin. PPP hankkeet tuottavat palveluita yleensä pitkällä jäniteellä, mutta palvelut joita ne tarjoavat muuttuvat nopeasti johtuen alati muuttuvasta palvelutarpeesta. Muun muassa säännökset ja kuluttajien muuttuvat palveluntarpeet luovat painetta palveluiden kehittämiseksi. Jo olemassa olevien palveluiden kehittäminen on hyvin tärkeää, vaikka usein panokset saatetaan laittaa uusien palveluiden lanseeraamiseen, etenkin sellaisissa palveluissa kuten informaatio- ja kommunikaatiotekniikka, joissa arvonaleneminen on nopeaa. (Watkins & Kirkham, 2011, 18)

Tämä tarkoittaa sitä että sopimusta tehtäessä tulisi ottaa huomioon myös julkisen sektorin tulevat palvelutarpeet nykyisten lisäksi, sekä kirjata ja määritellä ne mahdollisimman tarkasti sopimukseen. Koko PPP hankkeen elinkaaren aikaisia muutoksia julkisen sektorin palvelutarpeissa ja palvelun tuottajan tavassa tuottaa palveluita, ei voida kuitenkaan nähdä etukäteen. Yhteistyösuhteet ovat dynaamisia ja sopimuksia tulee olla mahdollista muuttaa. Molempien osapuolien tulisi todellakin olla valmiita hyväksymään muutokset luonnollisena osana suurta hanketta, ja sopeutumisen muutokseen kuvaavan vahvaa yhteistyösuhdetta. Sopimuksen olisi tämän vuoksi hyvä sisältää ennalta sovittu kaava

miten muutoksia ehdotetaan ja miten ehdotukset tulee arvioida ja hyväksyä ennen käyttöönottoa. Myös ohjelmistotuotannon tulee varmistaa se että he pystyvät vastaamaan projektin muuttuviin tarpeisiin ajan kuluessa. (Watkins & Kirkham, 2011, 18)

Joustavuus tulee olla sopimuksessa sisäänrakennettuna, niin että raja-arvotaulukkoja voidaan muokata, palveluiden kokoonpanoa muuttaa ja muutoksia vähennys menetteilyihin tehdä. Tällä aikakaudella, jolloin kaikki julkisten varojen käyttö on kasvavan tarkastelun alla, moniin hankkeisiin kohdistuu yksi ja sama muutospaine: kausittain maksettavien maksujen alennus, joita julkinen sektori maksaa. Tämän vuoksi ohjelmistojen tulee olla niin hyviä että niillä pystytään hallitsemaan hinnan alennuksia ja osoittamaan alueita jotka joilla kulut ovat suuret, ja mahdollistamaan niiden muutosten identifioimisen joiden avulla julkinen sektori saavuttaa (säästö-) tavoitteensa. (Watkins & Kirkham, 2011, 18)

2.8 Riskienhallinta

Kumppanuushankkeiden yksi onnistumisen tekijä on hyvä riskienhallinta. Suurissa hankkeissa on mukana useita osallistujia, ja hankkeet vaativat suurta inhimillistä panosta ja pääomia. Lisäksi suuriin hankkeisiin liittyy epävarmuutta ja kompleksisuutta. Siksi ne usein kohtaavat useampia sisäisiä ja ulkoisia riskejä kuin muun tyyppiset projektit. (Akintola, Beck & Hardcastle 2003, 355.) Riskienhallinta kuuluu yleisestikin hyvään hallintotapaan ja strategiseen johtamiseen. Hyvä riskienhallinta tarkoittaa vastuullista ja huolellista tulevaisuuteen suuntautuvaa ajattelua sekä sen mukaisia toimia. Sen avulla voidaan vähentää organisaatiota uhkaavia menetyksiä ja vahinkoja. Riskien tunnistamisessa olennaista on toimintaprosessien hyvä tuntemus. (Mattila 2006, 29.)

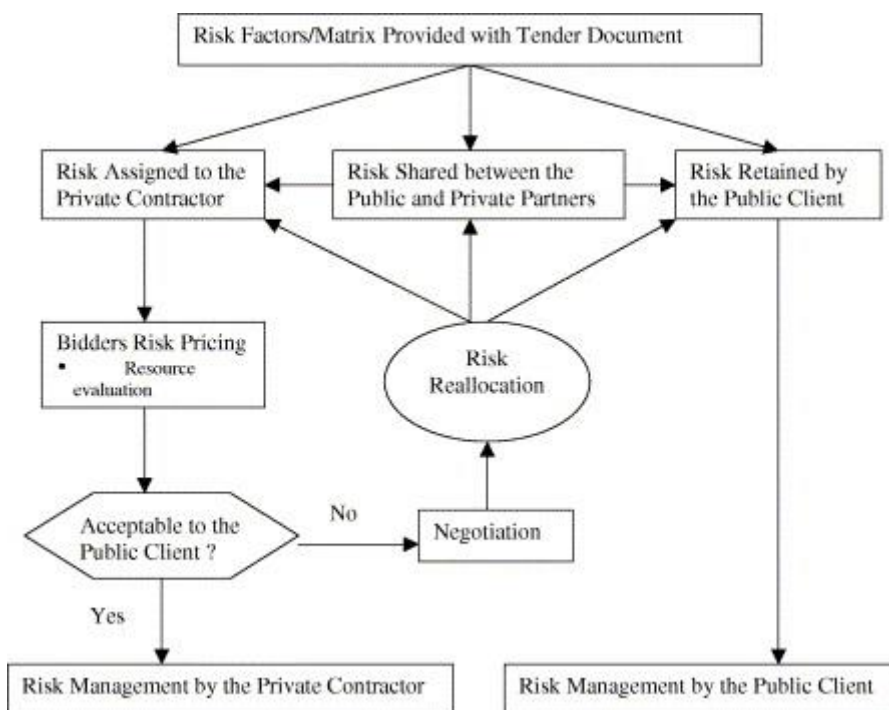
Riskejä voidaan jaotella monilla eri tavoilla. Seuraavaksi käydään läpi millaisia potentiaalisia riskejä hankkeen eri vaiheissa muodostuu ja sen jälkeen esitellään erityyppisiä riskejä.

2.8.1 Riskien allokointi

Seuraavassa selitetään tiivistetysti PPP/PFI-projektien kulku riskienhallinnan ja -allokoinnin näkökulmasta. PPP/PFI-projekteihin liittyy yksinkertaistetusti kolme vaihetta: suunnittelu, hankinta ja sopimus projektin johtamisesta. Suunnitteluvaiheen jälkeen

projektista tulee ilmoitta Euroopan Unionin virallisessa lehdessä (EUVL) tarjouskilpailua varten. Sen jälkeen kullekin valitulle tarjoajalle järjestetään tilaisuus jossa ohjeistetaan tarjoajaa, tarkennetaan projektilta haluttuja tuloksia, tehdään ehdotuksia sopimusehdoista ja jossa käydään läpi myös riskitaulukko. Yksilöllinen keskustelu on tarpeen kunkin tarjoajan kanssa ehdotuksen selventämiseksi, ja jotta varmistetaan tarjouksen täyttävän projektin lopputulokselta vaaditut kriteerit. Tämän vaiheen lopussa tarjoajia pyydetään antamaan paras ja viimeinen tarjous, jonka perusteella valinta tehdään. Lopullinen ehdotus tulee testata projektille asetettuja mittareita vastaan (mm. vastine rahalle, kohtuuhintaisuus). (Bing, Akintoye, Edwards & Hardcastle, 2005, 26)

Sopimuksen hankintavaiheessa julkinen taho tarjoaa suunnitelman riskien jaosta sekä tarjouspyyntöasiakirjat rakennuttaja osapuolelle. Riskejä jaotellaan tyypillisesti kolmella eri tavalla: yksinkertainen lista riskeistä, riskimatriisi tai riskiallokaation kehikko. Neuvottelujen lopuksi julkinen osapuoli ja yksityisen sektorin valittu osapuoli sopivat riskien jakamisen järjestelyistä siten, että riskien kantovastuu osoitetaan sille osapuolelle, jolla on parhaat edellytykset ottaa vastuu kyseisestä riskistä. Tämä suunnitelma liitetään lopulliseen sopimukseen joka on sitova lainvoimalla. (Bing ym. 2005, 26)



Kuvio 1 Riskien allokointi (Bing ym. 2005, 27)

Riskien allokoinnilla tarkoitetaan siis toimenpidettä jolla riskit jaetaan projektin suorien osallistujien, eli julkisen ja yksityisen sektorin kesken, loppukäyttäjät pois lukien. Riskit voidaan jakaa myös kolmen tahon kesken, siten että loppukäyttäjät ovat yksi riskinkantajien ryhmä. Tässä tapauksessa julkinen sektori vastaa neuvottelu vaiheessa loppukäyttäjien osasta. Riskien allokoinnin prosessi esitetään kuviossa 1. Esitetyssä prosessissa julkisen sektorin osapuoli identifioi projektiin liittyvät riskit riskirekisteriin, luetellen projektin jokaiseen vaiheeseen olennaisesti liittyvät riskit, kunkin riskin todennäköisen esiintymisen ja arvion taloudellisista kustannuksista. Kyseinen analyysi helpottaa julkista sektoria määrittämään riskien tyypin ja osuuden, jotka se toivoo siirtävänsä yksityisen sektorin kannettavaksi. Alustava riskiallokaatiokehys on listattu tarjousasiakirjoihin tai muuten informoitu tarjoajille. (Bing ym. 2005, 26)

Yksityisen osapuolen tarjoajat voivat tehdä omat analyysinsä ja arvionsa riskeistä, julkisen sektorin laatiman kehyksen lisäksi. Tarjoajat voivat hakea riskeille hintaa hintamekanismin kautta. Jos julkinen sektori hyväksyy tarjoushinnan, projektiin menevien maksujen nettonykyarvo on pienempi kuin vastaavan julkisen sektorin verrokin, voidaan sopimus myöntää parhaalle tarjoajalle. Jos tarjous on liian korkea, voidaan neuvotteluja jatkaa yksityisen sektorin kanssa muun muassa riskien uudelleen jaosta tai PPP/PFI-yhteistyöstä voidaan jopa päättää vetäytyä. Kun riskien allokoinnista on sovittu, voivat molemmat osapuolet siirtyä riskien hoitamisen vaiheeseen. Tämän vaiheen hahmottamista voidaan helpottaa perehtymällä siihen miten julkinen ja yksityinen sektori näkevät riskien allokoinnin ja mitkä ovat heidän preferenssinsä. Tämä vaatii tiettyjen PPP/PFI-projekteihin liittyvien riskien identifiointia ja ryhmittelyä. (Bing ym. 2005, 26-27).

2.8.2 Riskien identifiointi ja ryhmittely

Riskien identifiointia varten voidaan kehittää riskien muistilista tai luettelo. Sen lisäksi tarvitaan myös riskien ryhmittelyä jotta saadaan selvä ymmärrys riskeistä ja etenkin jotta tämä ymmärrys voidaan lisäksi jakaa myös muun muassa sijoittajien kanssa. Kolmeen riskien jaottelun asteeseen sisältyvät: makrotason riskit, mesotason riskit sekä mikrotason riskit. (Bing ym. 2005, 27)

Makrotason PPP/PFI-riskit sisältävät eksogeenisia, eli projektista itsestään ulkoisia riskejä. Tämä riskitaso keskittyy riskeihin jotka liittyvät muun muassa kyseisen maan

yleisiin oloihin, teollisuuden tilaan tai luonnonilmiöihin liittyviin riskeihin. Tähän ryhmään kuuluvat riskit liittyvät siis poliittisiin, juridisiin, taloudellisiin ja sosiaalisiin olosuhteisiin, sekä sääolosuhteisiin. Olennaisesti nämä riskit ovat sellaisia, jotka syntyvät projektin rajojen ulkopuolella, mutta joiden seuraukset vaikuttavat kuitenkin projektiin ja sen lopputulokseen. (Bing ym. 2005, 27)

Mesotason riskit sisältävät puolestaan endogeenisia eli sisäsyntyisiä riskejä, jotka ovat siis tapahtumia ja niiden seurauksia projektin sisällä. Nämä riskit edustavat PPP/PFI-projektien käyttöönottoon liittyviä ongelmia, käyttöön ja kysyntään liittyviä asioita, sijainnista, suunnittelusta sekä rakentamisesta ja teknologiasta mahdollisesti syntyviä ongelmia. (Bing ym. 2005, 27)

Mikrotason riskit edustavat riskejä eri tahojen kuten rahoittajien ja sidosryhmien suhteissa jotka ovat muodostuneet hankintaprosessin aikana, jotka johtuvat luontaisista eroista julkisen ja yksityisen sektorin välillä projektinjohtosopimuksiin liittyen. Nämä ovat myös sisäsyntyisiä riskejä, mutta eroavat siinä mesotason riskeistä, että ne ovat enemminkin osapuoliin liittyviä, kuin itse projektiin. (Bing ym. 2005, 27)

Pääsyy ehdottaa tämänlaista riskijaottelua tukeutuu siihen että tyypillisesti julkisella sektorilla on sosiaalinen vastuu kun taas yksityinen sektori on usein tuottojen perässä. (Bing ym. 2005, 27)

Ylätason riskiluokitteluja voidaan jakaa tarkempiin osa-alueisiin riskin luonteen mukaan esimerkiksi taloudellisista, sosiaalisista, lainsäädännöllisistä tai kulttuurisista olosuhteista johtuviksi. Riskien luokittelu helpottaa strategista lähestymistä riskien hallintaan kaikkien osapuolten näkökulmasta. Sen perusteella voidaan myös ennakoida milloin riskien hallinnan prosessissa tarvitaan yleistä riskianalyysia, riskien hoitoa ja siitä seuraavaa jälkeistä riskien seurantaa ja kontrollia. (Bing ym. 2005, 27)

Luokiteltu riskiluettelo PPP/PFI-projektien riskitekijöistä

RISKIEN METATASO	RISKITEKIJÄ RYHMÄ	RISKITEKIJÄ
Makrotason riski	Poliittiset riskit	Hallinnon epävakaus
		Omaisuuksien pakkolunastus tai kansallistaminen
		Julkisen päätöksentekoprosessin heikkous
		Vahva poliittinen vastustus/vihamielisyyttä
	Makrotaloudelliset riskit	Rahamarkkinoiden heikko tila
		Inflaatioprosentin/-nopeuden epävakaus
		Korkokannan epävakaus
		Merkittävät tapahtumat/muutokset taloudessa
	Juridiset riskit	Muutokset lainsäädännössä
		Muutokset verotuksessa
		Muutokset teollisuuden sääntelyssä
		Perinteiden puuttuminen yksityisen sektorin toiminnasta julkisten palveluiden tuotannossa
	Sosiaaliset riskit	Julkinen vastustus projektia kohtaan
		Force majeure (ylivoimaiset tapahtumat/esteet)
		Geotekniset olosuhteet
		Sää
Mesotason riskit	Projektin valinta/tarpeellisuus	Ympäristö
		Tontin/maan hankinta/saatavuus
		Kysyntä projektille
		Rahoituksen saatavuus
	Projektin rahoitus	Sijoittajien kiinnostuneisuus projektia kohtaan
		Korkeat rahoituskustannukset
		Projektin jäännösarvoon liittyvä riski
		Projektin jäännösarvoon liittyvä riski
	Suunnittelu ja design	Viivytykset lupien ja hyväksyntien kanssa
		Puutteet/vajavuudet suunnittelussa
		Kokeilematon/epävarma insinööritekniikka
		Rakentaminen
	Rakentaminen	Rakennuskustannusarvioon ylittyminen
		Viivytykset rakennuksen valmistumisessa
		Materiaalien/työtekijöiden saatavuus
		Myöhäiset muutokset suunnittelussa/designissa
	Käyttö/toiminta riskit	Työsuorituksen huono laatu
		Liiallinen sopimusten muuttaminen
		Alihankkijan/toimittajan maksukyvyttömyys/konkurssi
		Käyttökustannusarvioiden ylittyminen
Mikrotason riskit	Suhteet ja yhteydet	Käytöstä saatujen tulojen jääminen alle odotusten
		Toiminnan alhainen tuottavuus
		Odotettua korkeammat ylläpidon kustannukset
		Odotettua tiheämpi ylläpidon tarve
	Kolmannet osapuolet	Organisaatio ja yhteensopivuusriski
		Puutteellinen/riittämätön kokemus PPP-toiminnasta
		Vastuiden ja riskien puutteellinen jakaminen
		Päätösvallan puutteellinen jakaminen/jakautuminen
		Erot asiantuntemuksessa (know-how), työmetodeissa
		Osapuolten omistautumisen puute
		Kolmansien osapuolien rikkomusvastuu
		Henkilökunnan kriisit

Taulukko 1. PPP/PFI-projektien riskitekijöitä (Bing ym. 2005, 26)

Julkiselle allokoitavat riskit

Isossa-Britanniassa toteutetussa kyselytutkimuksessa selvitettiin julkisen ja yksityisen sektorin riskien jako preferenssejä PPP/PFI-projekteissa. Tutkimuksen tuloksista voidaan saada vertailukelpoista tietoa myös Suomessa toteutettaviin projekteihin, koska myös Suomessa muun muassa poliittinen ilmapiiri, lainsäädäntö ja talous on vakaa. Tutkimuksen tulosten mukaan riskit liittyen kansallistamiseen/pakkolunastukseen, huoon poliittiseen päätöksentekoprosessiin, poliittiseen vastustukseen, hankkeen rakennuspaikan saatavuuteen ja käytettävyyteen, sekä hallinnon vakauteen tulisi säilyttää julkisella sektorilla. Riskit ovat makrotason poliittisia riskejä, lukuun ottamatta rakennuspaikan saatavuuteen ja käytettävyyteen liittyvää riskiä, joka on mesotason projektin valintaan liittyvä riski. Isossa-Britanniassa, niin kuin Suomessakin, poliittinen ilmapiiri on vakaa, joten poliittisilla riskeillä on näin ollen vain vähäinen vaikutus PPP/PFI-projekteihin ja julkinen sektori selviää näistä riskeistä suhteellisen pienin kustannuksin. Ei siis ole järkevää yrittää siirtää näitä riskejä yksityiselle sektorille jos on oletettavissa että tuskin mitään hyötyjä sillä saavutetaan. Rakennuspaikan saatavuuteen ja käytettävyyteen liittyvät riskit nähdään myös pidettäväksi julkisen sektorin vastuulla. Syitä tähän ovat muun muassa seuraavat:

- julkisella sektorilla on asemansa puolesta edellytykset varmistaa että tarvittava tontti on saatavissa (omistussuhteista riippuen).
- tontin ollessa jo julkisen sektorin omistuksessa siihen mahdollisesti liittyvät puutteet tai ympäristöön liittyvät vastuut tulevat luontaisimmin julkisen sektorin vastattaviksi.
- jos julkinen sektori haluaa pitää tontin omistuksessaan tai aikoo hankkia sen omistukseensa sopimuskauden lopussa.
- rakennuspaikan hyväksynnän ollessa todennäköisesti monimutkaista esimerkiksi infrastruktuuriprojekteissa joihin kuuluu ympäristövaikutusten arviointia
- jos asiat liittyen tontin alkuperäiseen omistajuuteen tulevat vaikuttamaan projektille ehdotettuun tonttiin.

Tutkimukseen vastanneista suurin osa oli siis sitä mieltä että edellä mainittu riski tulisi olla julkisen sektorin kannettavana, mutta kuitenkin neljäsosa vastanneista näki tämän riskin jakamisen parhaana vaihtoehtona. (Bing, ym. 2005, 32)

Yksityiselle allokoitavat riskit

Tutkimuksen tulosten mukaan suurin osa luetteloiduista riskeistä tulisi allokoida yksityiselle sektorille. Listalla olleesta 46 riskistä 32 (noin 70 %) tulisi vastaajien mukaan olla yksityisen sektorin vastuulla. Tämä tulos osoittaa että Isossa-Britanniassa on saavutettu tavoite riskien siirtämisestä yksityiselle sektorille kun verrataan tuloksia Hong Kongissa tehdystä tutkimuksesta saatuihin tuloksiin jossa urakoitsijalle tuli vain 20 % riskeistä. (Bing, ym. 2005, 33) Isossa-Britanniassa tehty tutkimus on kuitenkin kysely tutkimus, jonka tuloksien voidaan päätellä viittaavan ennen kaikkea positiivisiin asenteisiin kyseistä riskien jakoa kohtaan.

Nämä 32 riskiä voidaan jakaa edelleen ensisijaisesti ja yksinomaan yksityiselle sektorille allokoitaviin riskeihin. Ensisijaisiksi tutkimuksessa luettiin riskit, joihin vastaajista 50–75% oli vastannut yksityisen olevan parhaana pidetty vaihtoehto, ja yksinomaisiksi riskit joihin vastaajista yli 75 % oli katsonut yksityisen olevan paras vastaamaan niistä.

Riskit yksityisrahoitusmallissa

Etenkin yksityisrahoitusmallissa (PFI) on vastuu riskeistä siirretty yksityisen sektorin kannettavaksi. PFI-projektin tunnusmerkkeihin kuuluu yksityisen sektorin kantama vastuu riskeistä. Riskien siirtoon yksityisen sektorin vastuulle liittyy merkittävää taloudellista arvoa julkiselle sektorille, jos riskit todella toteutuvat. Riskien ennalta arviointi voi olla hankalaa, mutta sillä saattaa olla ratkaisevan tärkeä merkitys projektin taloudellista arvoa määritettäessä. Yksityisrahoitusmallissa riskit voivat olla aivan samoja kuin perinteisissä PPP-hankkeissa mutta erona siis on että vastuu riskeistä on siirretty yksityisen sektorin kannettavaksi. (Ghobadian, Gallear, O'Regan & Viney 2004, 180)

2.8.3 Hankkeen erivaiheisiin liittyvät riskit

Ensimmäisenä riskien hallinnassa, kun hanketta lähdetään toteuttamaan, tulee huomioida, ettei yksikään projekti tuota tuloja ennen kuin se on rakennettu ja saatettu toimintaan kuntoon. Suunnittelua ja rankentamista voidaankin pitää suurimpi riskisinä vaiheina projekteissa. Perustavanlaatuaista on huomioida riskien luonteen muuttuminen hankkeen edetessä. Kun tietynlaisten riskien toteutuminen poistuu, tulee tilalle uusia potentiaalisia riskejä. Riskien hallinnassa tulee siis huomioida hankkeen vaihe ja siihen liittyvät riskit sekä niiden todennäköisyys ja vakavuus. (Pretorius ym. 2008, 152)

Hankkeen kehitysvaiheeseen sisältyvät kaavoitus, suunnittelu ja insinööritö sekä rakentaminen ja käyttöönotto. Näihin vaiheisiin sisältyvät suurimmat riskit kuten edellä on todettu. Hankkeen elinkaaren seuraavat vaiheet ovat toiminta eli esimerkiksi rakennuksen käyttö ja lopuksi käytöstä poisto. (Pretorius ym. 2008, 152) Tässä kohtaa ei keskitytä esimerkiksi rakennuksen käytöstä poistoon liittyvistä riskeistä, koska se ei ole areenahankkeen kohdalla oleellista.

Suunnitteluun, kaavoitukseen ja insinööritöön liittyvät riskit

Suunnittelu, kaavoitus ja insinööritö ovat luonnollisesti olennainen osa projektin toteuttavuutta kussakin vaiheessa ja vaikuttavat aina taloudellisesta toteuttamiskelpoisuudesta toimintakuntoon ja teknologiseen käyttökelpoisuuteen. On selvää että suunnitteluun ja teknologisiin ratkaisuihin liittyvissä päätöksissä tehdyt virheet saattavat tuottaa käyttöön liittyviä vikoja ja ongelmia myöhemmissä vaiheissa. Yksi riskien hallintaan liittyvä keskeinen asia on tehdä perusteellisesti harkittuja valintoja suunnittelussa ja teknologiassa projektin alkuvaiheessa. (Pretorius ym. 2008, 152-153)

Managing Risk in Project Finance Transactions 153

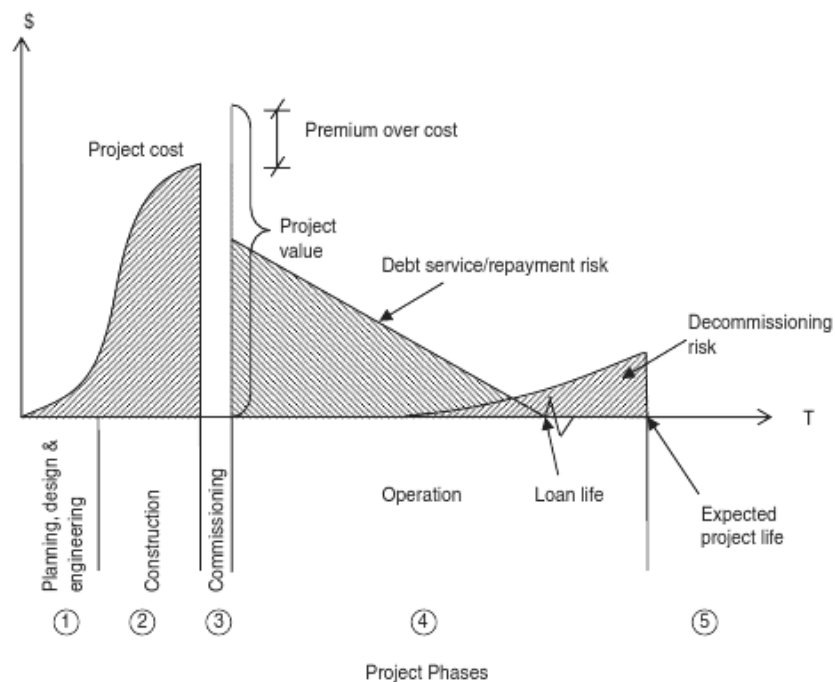


Figure 4.1 Risk phases and project capital at risk.

Kuvio 2 Projektin riskiprofiili (Pretorius ym. 2008, 153)

Kuviossa 2 kuvataan kuinka projektin riskiprofiili muuttuu hankkeen elämänkaaren myötä. Menestyksekkään käyttöönoton jälkeen riskipotentiaali siirtyy kaupallisiin ja taloudellisiin riskeihin, eikä vähiten siitä syystä että lainapääoman suhde omaan pääomaan saattaa olla korkea toiminnan alkuvaiheessa. Kuvioista 1 nousee esiin logiikka kahden perustavaa laatua olevien riskinhallinta strategioiden takana projektiyhtiötä perustettaessa. Kuten sanottu, suuri lainapääoma on yleinen projektiyhtiöille. Lainanantajat arvioivat rakennusvaiheen ja toimintavaiheen riskejä erikseen ja itsenäisesti ja niin ollen rakentamisvaiheen ja toimintavaiheen rahoitus voidaan jakaa useampaan peräkkäiseen tapahtumaan jotta laina saadaan parhaiten kohdistettua erilaisiin tarpeisiin ja erilaisten riskien mukaan. Ei voida painottaa liikaa että toimintoja operoiva projektiyhtiö voi toimia vasta onnistuneen rakennusvaiheen jälkeen. Eli jos rakentamisvaiheessa epäonnistutaan, projektiyhtiötä ei synny lainkaan, mistä on suuret seuraamukset kaikille joilla on pääomaa riskin alla. (Pretorius ym. 2008, 153-154)

2.8.4 Finanssikriisin vaikutukset PPP-hankkeisiin

Maailman laajuisen finanssikriisin vaikutuksia PPP-hankkeisiin on arvioitu jo vuonna 2009 Kansainvälisen valuuttarahaston julkaisemassa raportissa. (Coelho, Burger & Tyson, 2009). Finanssikriisin vaikutuksia PPP-hankkeisiin voidaan arvioida uhkien ja haavoittuvuuden funktiolla, joka määrittää riskien toteutumista:

Riskien toteutuminen : $f(\text{uhka}, \text{haavoittuvuus})$

jossa *uhka* määritellään jonkin negatiivisen tapahtuman toteutumisen todennäköisyytenä tulevaisuudessa, ja *haavoittuvuus* liittyy hanke- tai maa-kohtaisiin tekijöihin jotka määrittävät osapuolten varautuneisuutta mahdollisista uhista aiheutuneisiin vaikutuksiin, sekä uhkien ennaltaehkäisyyn. Haavoittuvuuden voidaan nähdä olevan seurausta osapuolten halun tai kapasiteetin puutteesta varmistaa se että asianmukainen riskien- ja projektinhallinta on kunnossa. Kun nämä asiat on varmistettu, todelliset tulokset vastaavat niin hyvin kuin mahdollista projektin odotettuja tuloksia. Lopulliset tulokset, tai *riskien toteutuminen* juontuu näiden kahden tekijän interaktiosta. Esimerkki haavoittuvuudesta voi olla vaikka liikennemäärien putoamisesta johtuva tulojen menetys moottoritiehankkeessa. Tämä riski toteutuu kuitenkin vain jos esimerkiksi tulojen minimimää-

rästä ei ole sovittu, jolla yksityinen osapuoli pystyy kyseisen riskin kantamaan. (Coelho ym. 2009, 5)

2.8.4.1 Kriisin välittymisen mekanismit

2.8.4.1.1 Kriisin välittymisen mekanismi: uhat

Finanssikriisi, siihen liittyvä riskiaversion (mm. talouden toimijoiden haluttomuutta toimia epävarmoissa tilanteissa) kasvu ja seurannut laskusuhdanne voivat vaikuttaa monin eri tavoin PPP-hankkeisiin. Näitä kanavia ovat muun muassa:

- *Paine korkojen nostamiseen.* Vaikka ohjauskorot ovat monissa kehittyneissä maissa laskeneet historiallisen alhaalle kriisin alusta lähtien, on kehittyvissä talouksissa nähty nousua molemmissa, valtion sekä yritysten joukkovelkakirjalainojen koroissa. Lainaamisen hinnan nousu vaikuttaa projekteihin jotka ovat toteutusvaiheessa, sekä jo olemassa oleviin projekteihin jotka tarvitsevat uudelleen rahoitusta (esimerkiksi rakennusvaiheessa olevat projektit). Lainaamisen hinnan nousu aiheuttaa myös vaihtelua korkokuluihin. (Coelho ym. 2009, 5)
- *Luoton saatavuuden heikentyminen.* Likviditeetti rajoitteet eivät vaikuta ainoastaan luoton hintaan, mutta myös sen määrälliseen saatavuuteen. Pankit suhtautuvat varovaisesti laina-aikojen pidentämiseen ja erillisvakuutustoimintaa harjoittavien vakuutusyhtiöiden alaskirjaukset ovat kutistaneet infrastruktuurihankkeiden lainamarkkinoita. Pankkien pääoma saattaa myös olla liian pieni; huolimatta halustaan pidentää laina-aikoja tai laajentaa lainan ehtoja, eivät ne kuitenkaan pystyisi tekemään niin. Luoton saatavuudella on eniten vaikutusta projekteihin jotka ovat toteutusvaiheessa. Olemassa olevilla hankkeilla, sekä rakennus- että toimintavaiheessa olevilla, on jo turvattu rahoitus finanssilaitosten kanssa allekirjoitettujen sopimusten muodossa, vaikkakin niillä voi myös ilmetä tarvetta lisärahoitukselle jälkikäteen. (Coelho ym. 2009, 7)
- *Taloudellisen taantuman todelliset vaikutukset kassavirtoihin.* Palveluiden vähäisemmästä kysynnästä seuraava tulojen pieneneminen aiheuttaa lumipalloefektin joka vaikuttaa niin lainanmaksukykyyn kuin yleiseen kannattavuuteen. Tämä uhka koskee pääosin PPP projekteja jotka ovat toiminta- ja toteuttamisvaiheessa. Toimintavaiheessa olevat projektit kärsivät kassavirtojen laskusta, etenkin silloin jos yksityinen osapuoli on riippuvainen suorista käyttäjämaksuis-

ta (vastakohtana julkiselta saataville palvelumaksuille). Laskusuhdanne vaikuttaa puolestaan toteuttamisvaiheessa olevien PPP projektien arvioituun kannattavuuteen ja näin ollen koko hankkeen toteuttamiskelpoisuuteen. (Coelho ym. 2009, 7)

- *Ennustamattomat muutokset valuuttakursseissa.* Yksityisen osapuolen omatessa suuren määrän kurssiriskeiltä suojaamatonta ulkoista velkaa, voi valuuttakurssien liikkeillä olla vaikutusta taseeseen ja lainan takaisinmaksukykyyn. Joillakin nousevilla markkinoilla kurssiriskeiltä suojautuminen on mahdotonta terminimarkkinoiden puuttuessa heidän valuutalleen. Muissa tapauksissa osapuolet ovat saattaneet aliarvioida tilanteeseen liittyvän valuuttariskin. Riskialteimpia ovat toiminta- ja rakennusvaiheessa olevat projektit joiden ulkoista velkaa ei ole suojattu valuuttariskeiltä. (Coelho ym. 2009, 7)

2.8.4.1.2 Kriisin välittymisen mekanismi: Haavoittuvuudet ja heikkoudet

PPP hankkeisiin liittyvät haavoittuvuudet voivat olla projektikohtaisia tai liittyä laajemmin projektin viitekehykseen. Projektikohtaisia haavoittuvuuksia ovat sellaiset, joita voidaan hallita projektia jäsentämällä. Tällaisia haavoittuvuuksia ovat esimerkiksi suuri määrä valuuttariskeiltä suojaamatonta lainaa tai projektin perustuminen ylioptimistisille tuotto-odotuksille ilman vastaavia takuita. Projektin viitekehykseen liittyvät heikkoudet ovat monimutkaisempia ja niihin liittyy vuorovaikutus projektikohtaisten heikkouksien, sopimuksen muodon ja PPP:n institutionaalisen kehyksen kanssa. Esimerkiksi julkinen osapuoli voi olla haavoittuvainen suorille satunnaisille tapahtumille, jos budjettiin ei ole varattu riittäviä eräiä kattamaan velvoitteita mm. valuuttariskin toteutuessa, liikennemäärien jäädessä arvioitua pienemmiksi tai muiden tuotto-odotusten epäonnistuessa. Julkisen ja yksityisen yhteistyöhanke voi olla haavoittuvainen myös epäsuorille sattumanvaraisille tapahtumille, kuten urakoitsijan perääntyminen hankkeesta tai sopimuksen uudelleen neuvottelut. (Coelho ym. 2009, 8)

Avain tekijöitä yhteistyöhankkeiden riskien vähentämiseen ovat:

- *Julkisen investointisuunnitelman elinvoimaisuus.* Elintärkeitä osatekijöitä ovat investointisuunnitelman systemaattisuus, projektin valinta ja priorisointi, sekä toimintakehys jossa tulevaisuuden seuraukset on huomioitu budjettiin. Kansainvälinen kokemus voi auttaa sopivan viitekehyksen löytämisessä.

- *Asianmukainen riskien jako julkisen ja yksityisen sektorin kesken.* Parempi vastine rahalle (VFM) saavutetaan kun se osapuoli joka kontrolloi tekijää jolla saavutetaan vastinetta rahalle, kantaa myös siihen tekijään liittyvät riskit. Riskit voivat olla sisäsyntyisiä molemmille osapuolille.
- *Hankkeen vakaus ja laillisuus.* Vahva ja kohtuulliseen yksityiskohtaisesti laadittu laillinen viitekehys asettaa tietyt puitteet hankkeelle ja takaa myös varmuuden yksityiselle sektorille että sopimuksia kunnioitetaan. Mitä läpinäkyvämpi ja vakuuttavampi hankkeen toteuttamisympäristö on, sitä vähemmän yksityinen sijoittaja veloittaa riskipreemiota.
- *Säännökset jotka rajoittavat julkisen sektorin kokonaisaltistumista.* Esimerkiksi: (i) vuosittaiset rajat PPP-hankkeisiin liittyville maksuille ja ehdollisille sitoumuksille, (ii) rajat PPP-hankkeisiin kokonaisuudessa menevälle pääomalle tai velan määrälle osana laajempaa velanhallintastrategiaa. Rajoitusten tulee olla yhdenmukaisia ja sopia laajempaan finanssipoliittiseen kehykseen.
- *Hyvät vakiintuneet toimintatavat.* Vakiintuneet toimintatavat auttavat hallitsemaan ja arvioimaan riskejä, vahvistamaan hallinnon mainetta hyvänä kumppanina, sekä vähentämään yksityisen sektorin poliittisia ja säännöksiin liittyviä riskejä. Tämä vaatii vastuiden jakamista jolla varmistetaan että kapasiteetti PPP-hankkeen hallintaan on riittävä, ja että kaikkien toimijoiden osallisuus hankkeeseen on oikeassa linjassa ja valvottua. Valtiovarainministeriö voi käyttää veto-oikeuttaan hankkeissa jotka ovat liian kalliita tai epätaloudellisia. (Coelho ym. 2009, 8)
- *PPP hankkeen rahoituksen läpinäkyvyys.* Tarkkojen laskenta-, raportointi- ja julkituomissääntöjen puuttuminen voi johtaa taloudellisten riskien ja muiden pitkäaikaisten sitoumusten aliarvioimiseen. Kulu- ynnä muiden kontrollien tulee olla ohittamattomia niin että menoeriä ei pystytä piilottamaan esimerkiksi yksityisen rahoituksen turvaamisen toivossa. (Coelho ym. 2009, 9)

Taulukko 2 kuvaa uhkien ja haavoittuvuuksien vuorovaikutusta josta voi seurata riskejä PPP -hankkeille kriisitilanteissa.

Riskin uhka ja haavoittuvuus			Riskin toteutuminen	
Uhka		Haavoittuvuus	Vaikutus yksityiseen osapuoleen	Vaikutus julkiseen osapuoleen
Taloudellinen	Korkotason nousu	Suuri tarve lainarahoitukseen; epävakaa korkotaso	Velanhoitokulujen nousu; likviditeetti ongelmat; joidenkin projektien toteutettavuuden kyseenalaistuminen tuottojen las-kiessa	Investointien ajoitus (siirtäminen); kompromissi PPP:n ja perinteisten toimilupien myöntämisten välillä. Mahdollinen rahoituksellinen tuki yksityiselle sektorille.
	Luoton saannin vaikeudet	Rahoitusta tarvitsevat tai täysin uudet hankkeet	Heikentynyt mahdollisuus lisärahoitukseen; lyhyemmät lainat; vaihto velkakirjoihin ja osakkeisiin vs. pankkilaina	Olemassa olevien hankkeiden lopettaminen, vaikeudet saavuttaa rahoitus ja sopimukset uusille hankkeille; lisärahoituksen tarve hankkeille.
		Projektin tuotot ja/tai varallisuus arvopaperisoitu; arvopaperit sidottu indeksiin ja vakuutettu.	Menetykset arvopaperien alaskirjauksista; heikentyneet mahdollisuudet jälleen rahoitukseen vakuuttajien puuttuessa; lyhyemmät lainat ja vaihto velkakirjoihin ja osakkeisiin vs. pankkilaina	
		Hintojen lasku osakemarkkinoilla	Yrityksillä ei ole riittävää osuutta pääomastaan kasvassa	Pankkien pääoman pienentyminen. Lainaamisen vähentymisen; ongelmat maksukyvyssä ja uudelleen kapitalisointi (=varojen pois vienti + velkaantuttaminen tilalle)
Todellinen	Valuuttakurssien arvonalentuminen	Suuri ulkoinen velka, valuuttaerot, dollarisaatio	Vaikutukset yritysten taseeseen lainarahan ollessa ulkomaista. Kompensaatio: kysynnän kasvu palvelun ollessa vientipainotteista. Korkeammat tuotantokustannukset tuotantopanosten ollessa tuotuja.	Kasvaneet velanhoitomaksut (rahoitusrajoitteet) ja laskenut kiinnostus uusiin sijoituksiin jotka nojaavat ulkomaiseen lainarahaan; ongelmat yksityisellä sektorilla dollarisaation ollessa laajaa; takuiden pyytäminen. Pakotettu tasapainotus: siirtyminen ulkomaisesta kulutuksesta paikallisiin investointeihin.

Paikallisen kysynnän romahdus	Kaupallisten hankkeiden riippuvuus käyttäjämaksuista ja tietyistä sopimuksen mukaisista takuista	Vaikutukset taseeseen ja luoton hinnoitteluun rahoituskumppanien puolesta; likviditeetti ongelmat; toimeksisaaja ei suoritu sopimusvelvoitteista sekä paineet sopimuksen uudelleen neuvotteluun.	Paikallisten tuottojen lasku (taloudelliset rajoitukset), joka johtaa investointien laskuun vaikuttaen uusiin ja vahoihin PPP-hankkeisiin; riskit kaupallisissa hankkeissa; takuuvaatimusten kasvu johtuen laskeneista käyttäjämaksu- ym. tuloista; paineet pelastaa epäonnistumaisillaan olevia projekteja ja neuvotella sopimuksia uudelleen.
-------------------------------	--	--	---

Taulukko 2 Uhat ja haavoittuvuudet kriisitilanteissa. (Coelho ym. 2009, 10)

2.8.4.1.3 Kriisin välittymisen mekanismi: Riskit

Riskejä voi luokitella monilla eri tavoilla. Niin PPP-hankkeissa, kuin yleensä muissakin kaupallisissa hankkeissa, riskit luokitellaan liiketoiminnallisiin, makroekonomisiin ja poliittisiin riskeihin. Makroekonominen riski sisältää kysyntään, korkotasoihin ja likviditeettiin liittyvän riskin, kuten myös valuuttakursseihin liittyvän riskin. Makroekonominen riskin toteutuminen voi tuoda tullessaan muita riskejä. Esimerkiksi korkotason nousu tai kysynnän lasku voi aiheuttaa luottoriskin. Ulko- ja sisäsyntyisten riskien välillä olisi myös syytä tehdä luokittelu. Joitakin riskejä voidaan aktiivisesti hallita toimintatapoja muuttamalla; nämä ovat sisäsyntyisiä riskejä. Ulkoiset riskit ovat puolestaan sellaisia joita ei itse voida hallita toimintatapoja muuttamalla. (Coelho ym. 2009, 9)

Riskin kantaja tulee olla se osapuoli joka parhaiten siihen pystyy, näin saavutetaan paras vastine rahalle. Tämä osapuoli on siis se joka pystyy parhaiten varmistamaan että todellinen tulos vastaa mahdollisimman hyvin odotettua tulosta ja tekee sen alimmilla kustannuksilla. Tällaisen riskien jaon tulisi toimia kannustimena kullekin osapuolelle hallita sille allokoituja riskejä mahdollisimman hyvin ja siten parantaa koko PPP-hankkeen tehokkuutta. Vastaukset seuraaviin kysymyksiin auttavat saavuttamaan parhaan riskien jaon: (i) kumpi osapuoli pystyy parhaiten ennaltaehkäisemään epäsuotuisen tapahtuman ilmenemisen, ja siten varmistamaan että todelliset tulokset vastaavat mahdollisimman hyvin hankkeelta odotettuja tuloksia, ja (ii) siinä tapauksessa jossa kumpikaan osapuoli ei pysty ennaltaehkäisemään haitallisen tapahtuman ilmenemistä (ulkosyntyinen riski),

tulee selvittää kumpi osapuoli pystyy toteutuneen riskin seuraukset parhaiten hallitsemaan. (Coelho ym. 2009, 9)

Finanssikriisi voi vaikeuttaa entisestään joitakin riskejä mitä PPP–hankkeiden osapuolet joutuvat kohtaamaan. Eri osapuolet kantavat erityyppisiä ja eri määrän riskejä, joten vaikutukset eivät ole samanlaiset kaikkiin osapuoliin. Tämä saattaa heikentää PPP:n houkuttelevuutta niille osapuolille joihin kohdistuvat suurimmat vaikutukset, ja siten vähentää näiden osapuolten kiinnostusta osallistua PPP hankkeisiin, jollei negatiivisia vaikutuksia ole jollain tavoin kompensoitu. Nämä osapuolet voivat siksi olla haluttomia osallistua uusiin hankkeisiin, uudelleen järjestelemään velkoja olemassa olevissa hankkeissa tai jatkamaan operointia voimassa olevien sopimusten mukaisesti. (Coelho ym. 2009, 9)

Riskejä voidaan hallita monilla eri tavoilla (OECD, 2008), kuten:

- *Riskien välttäminen.* Riskialtista toimintaa ei valita esimerkiksi silloin kun julkinen sektori tekee valintoja julkisista hankkeista tai hankinnoista.
- *Riskien ehkäisy.* Toimet joilla voidaan vähentää haavoittuvuutta. Esimerkiksi PPP yhteenliittymä voi ottaa lainat paikallisessa valuutassa välttääkseen valuutakursseihin liittyvät riskit.
- *Riskien siirtäminen.* Riski siirretään toiselle osapuolelle sopimuksella, esimerkiksi takuut liikenteen vähimmäismääristä. Nämä riskit voivat kuitenkin säilyä yhteistyösopimuksen sisällä. (Coelho ym. 2009, 9)
- *Riskien säilyttäminen.* Riskin säilyttää se osapuoli, jolla ainakin teoriassa on motivaatio ja parhaat mahdollisuudet vähentää ilmenevästä riskistä seuraavia kustannuksia. Esimerkiksi rakennusyritys voi tehokkaasti vähentää mahdollisen suunnitteluriskin toteutumista, kun taas julkinen sektori voi vähentää todennäköisyyttä toimintatapojen tai sääntelyn muutoksille.
- *Riskivakuutukset.* Taloudellisen suojan hankkiminen hankkeen epäonnistumisesta seuraavien tappioiden varalle. (Coelho ym. 2009, 11)

Ulkosyntyisten riskien allokointi yksityiselle sektorille ei lähtökohtaisesti lisää rahalle saatavaa vastinetta (VFM) koska yksityisellä ei ole sen enempää työkaluja hallita näitä riskejä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita ettei mitään ulkosyntyisiä riskejä tulisi allokoida

yksityiselle sektorille. Yksityisen osapuolen oletetaan normaalisti kantavan joitakin makroekonomisia riskejä, kuten normaaleista suhdannevaihteluista selviytyminen. Jotkin riskit ovat sisä- tai ulkosyntyisiä molemmille osapuolille, mutta on myös riskejä jotka ovat ulkosyntyisiä yksityiselle osapuolella ja sisäsyntyisiä julkiselle osapuolelle (esim. pakkolunastus). Jos riski on molemmille osapuolille ulkosyntyinen, kantaa yksityinen sektori sen vain jos riskin odotetut kustannukset voidaan saada takaisin projektin myötä. (Coelho ym. 2009, 11)

Riskit jotka ovat normaaleissa olosuhteissa sisäsyntyisiä (ja on annettu yksityisen sektorin kannettavaksi), voivat muuttua ulkosyntyisiksi globaalissa kriisissä. Esimerkiksi luottokriisissä maksuvalmiuden ehtyessä ja pitkän ajan riskipreemion kasvaessa huomattavasti, voi yksityinen sektori olla kyvytön hallitsemaan luottoriskiä. Globaalilla talouden taantumalla voi olla suuri vaikutus kysyntään, suurempi kuin mitä yksityinen sektori normaalioloissa pystyy kantamaan. Sen vuoksi vaikutus siirtyy projektista koko yhteistyösuhteeseen. Kyseessä on riskin välittyminen yhteistyösuhteeseen josta todennäköisesti seuraa kustannuksia julkiselle taloudelle. (Coelho ym. 2009, 11-12)

2.8.4.2 Merkit ja todisteet finanssikriisin vaikutuksista

Finanssikriisin vaikutuksia PPP-hankkeisiin on arvioitu raportissa sen hetkisestä tilanteesta katsoen jo vuonna 2009. Silloin tehdyssä tutkimuksessa oli jo nähtävissä rahoituslaitosten preferenssien siirtyminen pitkän maturiteetin lainoista lyhyempään lainoittamiseen. Rahoituslaitosten halukkuus pitkään laina-aikaan riippuu tutkimuksen mukaan myös asiakassuhteen vahvuudesta ja vahvasta halusta uudelleen rahoittaa hanke. Joidenkin pakkien kohdalla pitkä laina-aika ei kuitenkaan onnistu johtuen pääoman rajoitetusta määrästä. Pitkäaikaiset PPP-hankkeet (kesto 20 vuotta tai enemmän) eivät tämän vuoksi välttämättä saa pitkiä lainoja, vaan joutuvat tyytymään lyhyempiin lainoihin. Tämä altistaa yksityisen sektorin uudelleen rahoitusriskille lainarahan rajoitetun saatavuuden ja korkotasojen heilahtelujen muodossa. (Coelho ym. 2009, 13)

Tutkimus osoittaa myös millä tavoilla kriisi vaikuttaa uusiin hankkeisiin nousevissa talouksissa (Coelho ym. 2009, 14):

- *Kysynnän epävakaus tulevaisuudessa, rahoituksen saatavuus ja rahoituksen hinta aiheuttivat eniten viivytyksiä.* Projekteja jäi toteutumatta ja jotkin projektit toteutuivat suuremmin kustannuksin.

- *Eteläinen Aasia (etenkin Intia) ja maat talouden siirtymävaiheessa Euroopassa ja Keski-Aasiassa kokivat eniten viivytyksiä.* Itä-Euroopassa ja Keski-Aasiassa jäi myös joitakin projekteja toteutumatta.
- *Suurimmat viivytykset koettiin energian ja liikenteen aloilla.* Uudet projektit ja projektit joiden arvo ylitti 250 milj.\$ (noin 233 milj. €), kärsivät myös todennäköisemmin viivytyksistä.

Finanssikriisin välittymisen mekanismeja todennettiin kyselytutkimuksella. Vastauksissa nousi esiin lainaamisen kallistuminen ja rahoituksen saatavuus; nämä seikat vaikuttivat etenkin valmisteilla oleviin projekteihin. Jotkin vastaajat kokivat kriisin vaikuttavan kysyntään, ja toiset pelkäsivät sopimuskumppanin tai urakoitsijan perääntymistä, tai sopimuksen uudelleen neuvottelua. Suurin osa vastaajista tunnisti myös julkisen budjetin rajoitteet. (Coelho ym. 2009, 14)

Kyselytutkimukseen osallistuneilla mailla oli lukuisia tapoja joilla ne hallitsivat kriiseihin liittyviä riskejä. Suurin osa vastaajista sanoi PPP-hankkeiden olevan integroitua laajempaan keskipitkän aikavälin investointisuunnitelmaan. (Coelho ym. 2009, 14) Yli puolella vastanneista oli viralliset ohjeistukset riskien allokointia ja laskentaa varten – molemmat tärkeitä tekijöitä läpinäkyvyyden saavuttamiseksi. Yli puolet yritti myös laskea riskin määrää jolle julkinen sektori altistuu, ja sisällyttää nämä kustannukset budjettiin. Siitä huolimatta yhdelläkään kyselyyn vastanneella maalla ei ollut ajantasaisia arviolaskelmia sen hetkisen kriisin mukanaan tuomien riskien mahdollisista vaikutuksista julkiseen talouteen. (Coelho ym. 2009, 15) Vuoden 2009 raportissa todetaan finanssikriisin alkaneen jo vaikuttaa PPP-hankkeisiin, etenkin niihin jotka ovat valmisteilla tai täysin uusia. Vastaajat kokivat etenkin kriteerin rahalle saatavasta vastineesta (VFM) muuttuneen – yksityinen sektori oli haluttomampi kantamaan esimerkiksi korkotasoon ja rahoitussopimuksiin liittyviä riskejä, ja hakivat suurempaa panostusta tai takuita julkiselta sektorilta. Jotkin maat arvioivat että aiemmin PPP-hankkeiksi suunnitellut projektit etenisivätkin täysin julkisina hankkeina. Vai pieni osa maista epäili jo olemassa olevien PPP-hankkeiden jatkumista. (Coelho ym. 2009, 17)

2.8.4.3 Kriisin aiheuttamien riskien hallinta PPP–hankkeissa

Yksityisen osapuolen kiinnostus PPP–hankkeita kohtaan saattaa heiketä kriisiaikoina epäsuotuisten tuotto-odotusten vuoksi. Ennen vuoden 2008 kriisiä rahoituslaitosten kyky pehmentää talouden heilahteluja, loi kuvaa vähemmän riskialttiista taloudesta. Tämä kriisi on kuitenkin tuonut voimakkaasti esille makroekonomiset riskit herkistäen myös PPP hankkeiden osapuolten riskien havainnointia. Vallitseva lainsäädäntö ja muu sääntely voi myös rajoittaa yksityisen sektorin mahdollisuuksia siirtää riskiä palvelun käyttäjille esimerkiksi maksuja korottamalla. Julkisen sektorin toimet voivat kohentaa PPP–hankkeiden houkuttelevuutta ja parantaa tuotto-odotuksia. Jotkin toimet joita julkinen sektori voi tehdä, ovat variaatioita jo olemassa olevista sopimusehdoista, ja joita voidaan muunnella erityisesti kriisitilanteisiin sopiviksi. Tällaisia esimerkkejä ovat korkoriskin jakaminen, lainatakuut ja suorat lainat. (Coelho ym. 2009, 17) Näitä toimia voidaan suorittaa erivaiheissa oleville hankkeille (Coelho ym. 2009, 18):

- *toteutusvaiheessa olevat projektit* – sopimusten vielä odottaessa allekirjoittamista voidaan joitakin seuraavista ehdotuksista käyttää rohkaisemaan osallistumista (2.8.4.3.1, 2.8.4.3.2, 2.8.4.3.3);
- *olemassa olevat projektit* (rakennus- ja toimintavaiheessa olevat), joissa sopimukset on jo allekirjoitettu. Yksityisen kumppanin halutessa neuvotella sopimuksen ehdoista uudelleen, voi julkinen osapuoli tarjota taloudellista tukea. Sopimusten uudelleen neuvottelu voi myös tuoda julkiselle sektorille mahdollisuuden tavoitella parempaa vastinetta rahalle. (Coelho ym. 2009, 18)

2.8.4.3.1 Miten puuttua kriisiin?

Finanssikriisin kanssa kamppailevat maat voivat taistella kriisin vaikutuksia vastaan monin tavoin, ja parantaa PPP–hankkeiden houkuttelevuutta yksityisen osapuolen silmissä mm. helpottamalla rahoituksen saatavuutta ja parantamalla riskien ja tuottojen tasapainoa. Alla oleva listaus esittelee vaihtoehtojen kirjon joilla voidaan puuttua, siten että listan edetessä julkisen sektorin altistuminen riskille kasvaa. Näitä toimia tulisi käyttää kuitenkin vain jos seuraavat ehdot täyttyvät: a) toimitaan äärimmäisissä olosuhteissa joissa yksityisen sektorin kontrolli ei pidä; b) niillä on positiivinen ja suurin mahdollinen vaikutus rahalle saatavaan vastineeseen kriisitilanne huomioon ottaen; c) julkinen sektori saa hyvitystä hyväksyessään ylimääräisiä riskejä kantaakseen. (Coelho ym. 2009, 19)

- *Käyttöoikeuksien pidentäminen/laajentaminen*: sopimuksen hallintaoikeutta voidaan laajentaa siten että yksityisellä kumppanilla on mahdollisuus luoda tarvittavat tuotot hankkeen toteutettavuuden varmistamiseksi
- *Valtionavut*: tuottoihin perustuvat tukiaiset ovat läpinäkyvimmin yhteydessä PPP:n perimmäisiin tavoitteisiin. Vaihtoehtoisesti voidaan käyttää myös verohuojennuksia tai tukiaisia voidaan maksaa suoraan yksityiselle taholle tai palvelujen suorille käyttäjille (mahdollisesti palveluseteleiden muodossa).
- *Lisämääräraha*: parantamaan entisestään hankkeen houkuttavuutta ja yleisesti vähentämään yksityisen sektorin altistumista riskeille – lisämäärärahojen tulee olla olosuhteisiin suhteutettuja.
- *Takuu minimituotoista*: takuu varmistaa sen että yksityinen osapuoli pystyy huolehtimaan velanhoidosta. Takuusopimus minimituotoista poistaa tarpeen velkatuiden hankkimiselle.
- *Valuutariskiin liittyvät takuut*: tarjoaa suojaa yksityiselle osapuolelle silloin kun paikallinen valuutta heikkenee merkittävästi; takaa tuotot vieraassa valuutassa yksityisen kumppanin ollessa ulkomaalainen yritys tai sijoittaja.
- *Velkatakuu*: takaa velan takaisinmaksut kokonaan tai osittain.
- *Pääomalaina*: julkinen sektori tarjoaa pääomalainaa (josta siis maksetaan vain korkoja laina-aikana), jota yksityinen osapuoli voi nostaa tarvittaessa – tämä voi vähentää kassavirtariskiä, jonka normaali lainan hoitaminen saattaa saada aikaan.
- *Osakepääomasijoitukset*: takuut koko tai tietylle osalle pääoman arvoa (yksityinen osapuoli voi myydä sovitulla hinnalla osakepääomansa julkiselle osapuolelle) tai muut keinot pääoman varmistamiseksi.
- *Julkisen sektorin väliintulo*: jos urakoitsija tai toimeksisaaja ei kykene suoriutumaan hankkeesta sovitun mukaan, voi julkinen osapuoli puuttua asiaan ja kilpailuttaa hankkeen uudestaan tai ottaa hankkeen operoinnin hoidettavakseen, jos julkisen sektorin taloudessa on riittävästi liikkumavaraa tällaiselle toimelle. (Coelho ym. 2009, 19)

2.8.4.3.2 Mitä periaatteita noudattaa riskejä kriisitilanteessa siirrettäessä?

Julkisen sektorin toimet PPP-hankkeiden houkuttelevuuden parantamiseksi saattavat lisätä julkisen altistumista riskeille. Oletettaessa julkisen sektorin kantavan riskit joita

yksityinen osapuoli ei ole ottanut vastuulleen, saattaa julkisen sektorin kontolle jäädä kestäättömän paljon riskejä jotka voivat voimistua ajan kuluessa. Jotta tällainen tilanne voitaisiin välttää, samalla kun säilytetään paras vastine rahalle, tulee noudattaa muutamia avainperiaatteita (Coelho ym. 2009, 19–20):

- *Puuttuminen tulee perustella taloudellisin perustein.* Julkisen sektorin väliintuloa tarvitaan silloin kun kyseessä on julkinen palvelu, ja sen tuottamista ei ole jätetty vain yksityiselle sektorille. Julkisen sektorin puuttuminen voi olla perusteltua myös silloin kun palvelusta tai hankkeesta seuraa muita positiivisia ulkoisvaikutuksia. Julkisen sektorin puuttuminen on näissä tapauksissa perusteltua niin että voidaan varmistaa esimerkiksi palvelun saatavuus tai hankkeen toteuttaminen.
- *Puuttumisen tulisi tukea laajempia finanssipoliittisia asenteita.* Sopivalla budjettipolitiikalla voidaan edesauttaa PPP-hankkeiden sulavaa etenemistä ja näin parantaa yleisiä suhdannepoliittisia asenteita PPP-hankkeita kohtaan. Tämä tuki suhdanne vaihteluissa, ja sen tuomat vaikutukset, tulisi huomioida punnittaessa muita suhdannepoliittisia mielipiteitä.
- *Puuttumisen keinot tulee mitoittaa ja sisällyttää budjettikehykseen.* Toimet joita tullaan mahdollisesti tulevaisuudessa käyttämään jotta julkinen sektori altistuisi riskeille vähemmän, tulee arvioida ja sisällyttää budjettiin.
- *Puuttumisen keinojen tulee olla olosuhteisiin suhteutettuja.* Kriisin laannuttua ja sen aiheuttamien vaikutusten selvityksessä, arviot riski-/tuottoprofiilista voivat tarkentua kuten myös tietämys lainaajan tilanteesta. Sen myötä myös korkotason tulisi palata takaisin normaalille tasolle.
- *Pääsyyllä julkisiin varoihin tulisi olla hintansa.* Julkisen sektorin antama vakuutuksen omainen tuki tulee hinnoitella sopivasti jotta vähennetään moraalista riskiä ja jotta yksityinen sektori jatkaa sille osoitettujen riskien tehokasta hallintaa. Kun julkinen sektori jakaa yksityisen riskiä altistua tappioille, tulisi tämä jakaminen muistaa myös noususuhdanteen koittaessa.
- *Puuttumisen tulee tapahtua parasta vastinetta rahalle tavoitellen.* Yksityisen tulee edelleen tavoitella toivottua vastinetta rahalle. Ulkoisten riskien kohdalla puuttumisen tapa ja laajuus riskin vähentämiseksi eivät saa heikentää tehokkuuteen kannustavaa toimintaa, vaikka tietyt tuotot olisi taattu yksityiselle sektorille.

- *Toimintapolitiikan tulee olla julkisesti esille tuotu.* Keinot joilla kriisin aiheuttamia riskejä vastaan toimitaan, saatetaan nähdä muutoksina yleisesti valitseviin sääntöihin ja toimintatapoihin. Tämä voi lisätä moraalista riskiä. Selkeästi ilmaistut ja läpinäkyvät toimintaperiaatteet voivat vähentää tätä riskiä. (Coelho ym. 2009, 20)

2.8.4.3.3 Millä ehdoilla lopettaa puuttumistoimet?

Julkisen sektorin puuttuminen tulisi sisältää tiettyjä ehtoja joiden täytyttyä puuttumistoimet lopetetaan, jotta voidaan varmistaa toimien väliaikaisuus. Kriisin mentyä ohi ja yksityisen sektorin riski-/tuotto-odotusten parannuttua, puuttuminen hankkeisiin tulisi lopettaa. Puuttumistoimet voidaan lopettaa asteittain. Puuttumistoimien lieventämistä osoittamaan voidaan sopia tiettyjä ”katkaisinehtoja”, kuten korkotaso tai tulospittarit. Katkaisinehtojen tulisi osoittaa myös ajankohta jolloin puuttumistoimet lopetetaan kokonaan. Tämä on tärkeää jotta varmistetaan vakaa julkinen talous. (Coelho ym. 2009, 21)

Katkaisinehtoja voidaan sisällyttää niin uusiin kuin jo olemassa oleviinkin sopimuksiin. Neuvoteltaessa yksityisen sektorin pyynnöstä uusia ehtoja vanhoihin sopimuksiin, voi julkinen sektori rajoittaa neuvoteltavissa olevia ehtoja alla esitellyillä tavoilla. Tämä vahvistaa julkisen sektorin otetta ja vähentää julkiseen sektoriin kohdistuvaa painetta sopimusehtojen neuvottelusta *de novo*, alusta alkaen. (Coelho ym. 2009, 21)

- *Sopimuksen laajentaminen:* Jos tulot (tai toiminnan liikevoitto) putoavat väliaikaisesti ennalta määritellyn tason alle, voi sopimus automaattisesti laajentua pidemmäksi, ennalta neuvotelluksi ajaksi, joka mahdollistaa yksityiselle sektorille tavoitellun tuotto-prosentin saavuttamisen. Moraalisen riskin välttämiseksi tulee tuottojen laskeminen suhteuttaa yleiseen talouden tilaan ja mitata ennalta sovitulla mittareilla, jotka osoittavat vakavat laskusuhdanteet.
- *Tulosperusteiset valtionavut ja takuut:* Jos tulot (tai toiminnan liikevoitto) putoavat väliaikaisesti ennalta määritellyn tason alle, voi julkinen sektori maksaa tulosperusteisia valtionapuja, jotka varmistavat yksityisen sektorin velanmaksukyvyn. Valtionavuuissa ja takuissa noudatetaan samoja periaatteita kuin sopimusta laajennettaessa; kysynnän laskeminen tulee suhteuttaa yleiseen taloudentilaan. Tässä tulee erityisesti huomioida se että kysynnän laskeminen on todella johtu-

nut talouden lamasta, eikä esimerkiksi laadun heikkenemisestä tai puutteista palvelun luonteessa.

- *Tulojen lisäys (esim. tullimaksut):* Julkisen yksityiselle maksamat käyttäjämääristä riippuvaiset maksut, kuten tietullit, voidaan kriisiaikoina keinotekoisesti pitää todellisuutta korkeammalla tasolla rahoittamalla näitä maksuja velkarahalla. Näihin toimiin pätevät samat periaatteet kuin valtionapujen myöntämiseen. Laskusuhdanteen hellittäessä näistä toimista luovutaan, käyttäjämaksut, tullimaksut, ym. nousevat ja laskusuhdanteen aikana muodostunut velka pystytään maksamaan takaisin. Laskusuhdanteen aikana kysyntää tuetaan alennetuin maksuin, kun taas noususuhdanteen aikana korkeammat hinnat laskevat kysyntää.
- *Korkotason nousun vuoksi myönnettävä valtionapu:* Sen sijaan että julkinen sektori rahoittaisi PPP-hanketta väliaikaisesti, voi julkinen osapuoli auttaa hanketta maksamalla apurahaa normaalin korkojen heilahtelutason ylimenevälle osuudelle. Tällaista tukea tulisi käyttää silloin kun korkotason voidaan odottaa palaavan normaalille tasolle tai jos kyseessä on lyhytaikainen laina. Jos yksityiselle osapuolelle myönnettyjen lainojen korkotason nousu johtuu yksityisen osapuolen ominaislaatuisten riskialttiista toiminnasta, ei edellä esitettyjä toimia tulisi ottaa käyttöön. Korkojen normaalin vaihteluvälin yläraja tulisi määritellä sopimuksessa.
- *Julkinen rahoitus:* Julkinen sektori voi rahoittaa osan tai kaiken velan helpottaakseen yksityisen lyhyellä aikavälillä kokemia vaikeuksia. Edellä esiteltyt, niin kutsutut katkaisin ehdot, mahdollistavat sen että julkinen sektori voi myydä velkaosuutensa hankkeesta muutaman vuoden jälkeen, tai jos ehdoissa määritellyt markkinaindikaattorit saavuttavat kriisiä edeltäneen tason. Velkaosuus voidaan sen jälkeen myydä avoimen tarjouskilpailun kautta. Tällä tavoin julkinen osapuoli ottaa vastaan vain lyhyen tai keskipitkän aikavälin ongelman, lyhyen tai keskipitkän aikavälin ratkaisulla eikä sitouta itseään tarjoamaan rahoitusta pitkälle aikavälille. Tätä keinoa tulisi käyttää säästeliäästi koska se lisää julkisen altistumista riskille huomattavasti, ja yksityinen altistuu riskille vain pääomaosuutensa osalta.
- *Velan ja pääoman tasapainotus:* Sopimus voi sisältää ehdon joka vaatii että osa velkakirjoin rahoitetusta lainasta muutetaan pääomaksi jos tuotot putoavat alle sen tason joka vielä mahdollistaa velanhoidon. Parantunut velka-/pääomasuhde

kohentaa tasetta ja helpottaa korkojenmaksupainetta. Tämä kuitenkin heikentää omistusosuutta ja kuten myös olemassa olevien osakkaiden valtaa. Tämä toimenpide voidaan suorittaa käänteisesti tuottojen jälleen parantuessa. (Coelho ym. 2009, 22)

Julkisen sektorin tulisi varmistaa että sillä on riittävän taitavia henkilöitä neuvottelemaan ehtoja ja hallitsemaan niiden toimeenpanoa. Jos julkisella sektorilla ei ole riittävän taitavia henkilöitä kyseisiin tehtäviin ja se haluaa siitä huolimatta käyttää puuttomistoimia/katkaisuehtoja, tulee sen pyrkiä ehtoihin jotka perustuvat yksikertaisiin, suoraviivaisiin indikaattoreihin. Indikaattoreiden tuottaman informaation tulee olla helposti kaikkien osapuolien saatavilla ja todennettavissa. Indikaattorin ja sen tuottaman tiedon tulee olla manipulaatiolta suojattua, siten etteivät sopimuksen osapuolet pysty siihen vaikuttamaan. Käytettäviä indikaattoreita voivat esimerkiksi olla korkotasojen hajonta, tulojen kokonaismäärä tai kokonaistuotanto. Yksikertaiset ja suoraviivaiset indikaattorit ovat myös helpompia määritellä sopimuspyytään mentäessä, joka siten vähentää sopimuksen solmimiseen käytettyä aikaa ja kustannuksia. (Coelho ym. 2009, 22)

2.9 Yhteistyön tarjoamat mahdollisuudet

Kumppanuuteen liittyvät mahdollisuudet saattavat usein olla riskin toinen puoli, eli ne toteutuvat silloin kun hankkeessa onnistutaan toivotulla tavalla tai yli odotusten. Tässä tutkimuksessa on keskitytty riskienhallintaan ja mahdollisesti toteutuviin riskeihin. Yhteistyön lähtökohtana on kuitenkin tavoite tehokkaammista ja laadukkaammista palveluista ja sekä hankkeista, joten on syytä esitellä myös millaisia mahdollisuuksia yhteistyö onnistuessaan tarjoaa.

Opetusministeriön julkaisussa on lueteltu seuraavia hyötyjä, jotka liittyvät yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuushankkeisiin. Kumppanuudet tarjoavat mahdollisuuden oppia ja sopeutua sekä kehittää uutta osaamista ja uusia tuotteita tai palveluja, jakaa riskejä, kustannuksia ja epävarmuuksia, lisätä vaikutusvaltaa ja mahdollistaa uusille markkinoille pääsyn sekä saada keskinäistä tukea, synergiaa ja harmonisen yhteistyösuhteen. Yhteistyöllä voidaan myös saada enemmän resursseja, kuten aikaa, rahaa, tietoa, raaka-aineita, legitimizeettiä, statusta ja henkilöstövoimavaroja. Suuremmilla

resursseilla voidaan hallita paremmin epävarmuutta, ratkaista monimutkaisia ongelmia, saada erikoistumisen mahdollisuus, kyetä nopeisiin muutoksiin markkinoiden vaatimusten mukaan ja hyödyntää nopeammin uusia teknologioita. (Opetusministeriö 2002, 6)

Kumppanuuden riskejä ja hyötyjä on jäsennetty seuraavasti (Opetusministeriö 2002, 6):

Riskit	Hyödyt
Kilpailuaseman menettäminen	Mahdollisuus oppia ja sopeutua sekä kehittää uutta osaamista ja uusia tuotteita/palveluja
Resurssien menetys – aika, raha, tieto, raaka-aineet, legitimizeetti, status	Resurssien saaminen – aika, raha, tieto, raaka-aineet, legitimizeetti, status, HR-kapasiteetti
Epäonnistuminen – maineen tai aseman menettäminen, taloudelliset menetykset	Kustannusten ja erilaisten riskien jakaminen
Autonomian menettäminen	Vaikutusvallan lisääntyminen, uusille markkinoille pääseminen
Vakauden ja varmuuden menettäminen	Epävarmuuden hallinta, monimutkaisten ongelmien ratkaiseminen, erikoistumisen mahdollisuus
Ristiriidat kohdealueesta, tavoitteista ja menetelmistä	Keskinäinen tuki, synergia ja harmoninen yhteistyösuhde
Koordinaatio-ongelmien aiheuttamat viivästykset	Nopeat vastaukset markkinoiden muutoksiin, uusien teknologioiden nopeampi hyödyntäminen

Taulukko 3 Kumppanuuden riskejä ja hyötyjä (Opetusministeriö 2002, 6)

3 TAMPEREEN KANSI- JA KESKUSAREENAHANKE

3.1 Tampereen kansi- ja keskusareena projektin eteneminen

3.1.1 Mistä Tampereen kansi- ja keskusareenahankkeesta on kyse?

Tampereen kansi- ja keskusareenahanke on koko Suomen mittakaavassa merkittävä kaupunkikehityshanke. Hankkeessa rakennetaan ratapihan päälle Tampereen kaupungin toimesta kansi, jonka päälle yksityinen rakennuttaja rakentaa areenan sekä toimisto- ja asuinrakennuksia. Hanketta operoi yksityinen sektori ja Tampereen kaupunki toimii hankkeen mahdollistajana. Valtio on myös hankkeessa mukana hankkeen luonteen vuoksi. Valtion edustajana, hankkeen kolmantena osapuolena, toimii liikennevirasto, koska kansi rakennetaan rautateiden päälle ja rautateistä vastaa liikennevirasto. Sopimukset hankkeesta on ollut tarkoitus näiden kolmen osapuolen kesken, vaikka kyse on kahdenvälisestä hankkeesta. Hanketta on kutsuttu hybridi-hankkeeksi (NCC 2014), jossa yhdistyvät asuminen, toimisto- ja liiketilat, hotelli, torialueet ja monitoimiareena, jonka rakentamiselle koko hanke perustuu. Hanketta vietiin pitkään eteenpäin NCC Property Development Oy:n kanssa, mutta NCC vetäytyi hankkeesta joulukuussa 2014. Tämän jälkeen Tampereen kaupunki on lähtenyt viemään hanketta itsenäisesti eteenpäin ja etsii hankkeelle uusia toteuttajia, jotka tulisivat toteuttamaan hankkeen konsortiomallilla. Seuraavaksi selvitetään yksityiskohtaisesti miten hanke on saanut alkunsa ja missä vaiheessa hanke on tämän tutkimuksen valmistuessa.



Kuva 1 Kansi- ja Keskusareena hankkeen sijoittuminen Tampereen keskusta. (Tampereen Keskusareena Oy Kuvagalleria 2014)

3.1.2 Hankkeen alullepano

Tampereen Kansi ja Keskusareena -hanke on saanut alkunsa vuonna 2008 pormestarin nimetessä työryhmän selvittämään mahdollisuuksia monitoimihallin rakentamiselle Sorsapuistoon Tampere-talon naapuriin. Jo tätä ennen on Tampereen kaupunki selvittänyt useiden vuosien ajan monitoimihallin rakentamista Tampereelle korvaamaan elinkaarensa loppupäässä oleva Hakametsän jäähalli. Työryhmä laati ns. toteutettavuusselvityksen, jonka perusteella hanke todettiin kannattavaksi, mikäli hallille löydettäisiin toteuttajakumppani, joka vastaisi taloudellisista ja muista riskeistä. Sopivaa kumppania hallihankkeen toteuttamiselle Sorsapuiston alueelle ei löytynyt ja hallin rakentaminen tälle alueelle kohtasi paljon vastustusta niin kaupunginvaltuutettujen kuin kaupunkilais-tenkin taholta. Toteutettavuusselvityksen julkistamisen jälkeen työryhmä sai useita yhteydenottoja monitoimihallin rakentamisesta myös muihin paikkoihin Tampereella. Parhaana ehdotuksena työryhmä piti NCC Property Development Oy:n ja Keskusareena Oy:n ehdotusta rakentaa monitoimihalli pääradan päälle Sorin sillan molemmiin puolin rakennettavalle kannelle. (Tampereen kaupunginhallitus, 10.5.2010)

Kannen ja monitoimiareenan rakentamista koskeva alustava suunnitelma julkistettiin 2009 ja sen saaneen positiivisen vastaanoton myötä neuvotteluja jatkettiin NCC Property Development Oy:n, Tampereen Keskusareena Oy:n, VR-Yhtymä Oy:n ja Liikenneviraston edustajien kanssa hankkeen toteuttamiseksi. Hankkeen etenemiseksi tarvittiin myös kaupunginvaltuuston periaatepäätös kaupungin mukanaolon ehdoista, joka toimii tahdonilmaisuna hankkeen toteuttamiskelpoisuudesta yhteistyökumppaneille ja sijoittajille. (KH, 10.5.2010) Tämä periaatepäätös saatiin kaupunginvaltuustossa 19.5.2010 (Tampereen kaupunginvaltuusto, 19.5.2010).

Kannelle on tarkoitus rakentaa monitoimihallin lisäksi toimisto-, asuin- ja hotellirakennuksia. Hanke vaatii kokonaisuudessaan asemakaavan muutosta maanomistajien suostumuksella ja kaavoitettavat tontit tulevat sijaitsemaan radan päälle rakennettavalla kannella sekä VR-Yhtymä Oy:n omistamalla tilalla 2:17. Rata-alueen puolestaan omistaa Suomen valtio ja sitä vastaa Liikennevirasto, jonka suostumuksella NCC Property Development Oy on tehnyt alueen kaavoituspyynnön kaupungille. Kaavoituksella on tarkoitus muodostaa alueelle rekisteritontteja, joille rakennetaan monitoimiareenan lisäksi liike- ja asuinrakennuksia. Liikennevirasto ja VR-Yhtymä Oy luovuttavat tai vuokraavat kaupungille muodostuvaan monitoimiareenan tonttiin kuuluvat alueet. Muut rakennettavalle kannelle tulevat tontit liikennevirasto luovuttaa tai vuokraa NCC Property Development Oy:lle tai perustettaville kiinteistöyhtiöille. Alue tulee rakentumaan 10 vuoden kuluessa asemakaavan lainvoimaiseksi tulosta lukien. (KH, 10.5.2010)

Hankkeen taloudellisia, toiminnallisia ja rakennusteknisiä toteutumisen edellytyksiä ovat yhdessä selvittäneet NCC Property Development Oy, Tampereen Keskusareena Oy ja kaupungin monitoimihallityöryhmä. Kansirakenne on suuri maanjalostusinvestointi, joka on luonnollisesti rakennettava ennen kuin kannelle kaavoitettavat tontit ovat rakentamiskelpoisia. Hankkeen toteutumisen mahdollistaa vain jos kaupunki osallistuu monitoimiareenan tontin osalle tulevan kansirakenteen kustannuksiin. Kaupunki vaatii kaavoitettaville tonteille kevyenliikenteen yhteyksiä ja torialueita, eli julkista kaupunkitilaa, osallistumisensa ehtona. (KH, 10.5.2010)

Tulevaisuudessa kaupunki hankkii monitoimiareenan operaattoriksi perustetulta Tampereen Keskusareena Oy:ltä vastaavat palvelut kuin nyt Hakametsän jäähallilta. Erikseen

perustettu kiinteistöyhtiö tulee rakentamaan monitoimiareenan ja vuokraamaan tontin. Monitoimihallityöryhmä on esittänyt järjestelyjä, joilla kaupunki voi luopua Hakametsän jäähallin nykyisestä käytöstä, siten että se vapautuu sisäurheilun käyttöön ja mahdollistaa myös jäähallialueen kehittämisen. (KH, 10.5.2010)

Tampereen kaupunginhallituksen pöytäkirjassa 10.5.2010 on seuraava kustannusarvio: ”Hankkeen kokonaisinvestointiarvo on noin 400.000.000 euroa, josta kansi-hankkeen osuus on noin 45.000.000 euroa ja hallikokonaisuuden osuus ilman kansirakennetta on noin 76.000.000 euroa. Yksityisen rahoituksen osuus kokonaisinvestoinnista on noin 95 %. (KH, 10.5.2010)

3.1.3 Päätökset hankkeen mahdollistamisesta

Kaupunginhallitus päättää esittää valtuustolle 10.5.2010 päätettäväksi:

- kaupunki vuokraa omistukseensa tai hallintaansa tulevan asemakaavalla muodostuvan monitoimiareenan, harjoitushallin ja pysäköintilaitoksen tontin 60 vuoden maanvuokrasopimuksella hallikiinteistöosakeyhtiölle, edellyttäen että vuokramies rakentaa tontille kannen,
- kaupunki osallistuu tontin rakennuskelpoiseksi saattamisen kustannuksiin enintään 18,7 miljoonalla eurolla (alv 0 %), edellyttäen että asemakaavassa oleva raide raideliikenteelle on mahdollista toteuttaa,
- kaupunki avustaa 30 vuoden ajan monitoimiareenan, harjoitushallin sekä pysäköintilaitoksen omistamaa kiinteistöyhtiötä sen vuosittain kaupungille maksaman tontinvuokran ja kiinteistöveron verran,
- kaupunki ostaa monitoimiareenasta erikseen sovittavia palveluita 500.000 eurola (alv 0 % elinkustannusindeksiin sidottuna) vuodessa 15 vuoden ajan,
- monitoimiareenan valmistuttua Hakametsän jäähalli 1. poistetaan jäähallikäytöstä ja se muutetaan sisäurheilukeskukseksi,
- muutoin hankkeen esittelymateriaalissa esitetyt periaatteet hyväksytään
- kaupunginhallitus oikeutetaan hyväksymään Suomen valtion/Liikenneviraston, VR-Yhtymä Oy:n ja kaupungin väliset luovutussopimukset tai vuokrasopimukset, maankäyttösopimukset NCC Property Development Oy:n sekä VR-Yhtymä Oy:n kanssa, vuokrasopimuksen hallikiinteistöosakeyhtiön ja kaupungin välillä

sekä muut tarvittavat sopimukset hankkeeseen osallistuvien tahojen välillä sekä velvoitetaan tekemään avustuksista EU-oikeuden edellyttämät ilmoitukset.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 19.5.2010 kaupunginhallituksen 10.5.2010 tekemän päätösehdotuksen ja sen lisäksi toivomusponnen jonka mukaan kaupunginhallitusta, ja tarvittaessa kaupunginvaltuustoa, tulee informoida hankkeen etenemisestä. Lisäksi ennen rakentamispäätöstä tulee kaupunginvaltuustolle selvittää hankkeen arkkitehtuuria ja vaikutusta kaupunki kuvaan, sekä arvio hankkeen vaikutuksista kaupungin talouteen ja investointisuunnitelmaan. (KV, 19.5.2010)

Päätöksestä valittivat Pentti Ilveskoski ja Lauri-Pekka Lehtonen Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle, jonka johdosta tarvittiin kaupunginhallituksen lausunto hallinto-oikeudelle. Lakimiesyksikkö laati ehdotuksen hallinto-oikeudelle annettavaksi lausunnoksi. Sen mukaan niin valitus kuin vaatimus täytäntöönpanon kieltämiseksi tulee hylätä. (KH, 23.8.2010)

3.1.4 Hankkeen asemakaavaprosessin vaiheet

Hankkeen toteuttamiseksi hankealueen asemakaavaa vaati muutoksia. Asemakaavamuutos (no 8366) tuli vireille 24.4.2010. Silloin myös osallistumis- ja arviointisuunnitelman nähtäville asettamisesta 29.4.-20.5.2010 väliseksi ajaksi ilmoitettiin. Asemakaavanmuutosprosessista pidettiin myös aloitusvaiheen yleisötilaisuus 5.5.2010. (Yhdyskuntalautakunta, 1.2.2011)

Kesällä 2010 kaavoitusta tuli laatimaan konsulttiryhmä tehtävänänsä toteuttaa asemakaava ja tarvittavat erillisselvitykset. Pääsuunnittelijaksi valittiin New Yorkilainen suunnittelutoimisto Studio Daniel Libeskind. Asemakaavaluonnos esiteltiin yhdyskuntalautakunnalle 2.11.2010 ja kaavaluonnos oli nähtävillä 4.11.-25.11.2010 niin kaupungin palvelupisteessä kuin internet-sivuilla. Asemakaavamuutoksen luonnosvaiheen yleisötilaisuus pidettiin puolestaan 9.11.2010. (YLA, 1.2.2011)

Asemakaavaa ovat valmistelleet Tampereen kaupunki, NCC Property Development, SRV ja suunnittelu-, osallis-, ohjaus-, arkkitehtuuri- sekä muut asiantuntijaselvitysryh-

mät seminaareissa ja muissa kokouksissa. Myös eri viranomaistahot ovat olleet mukana ja heiltä, kuten myös kaupungin asianosaisilta hallintokunnilta, on pyydetty lausunnot kaavaluonnoksesta. Osalliset myös jättivät kannanottoja niin osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan kuin myös kaavaluonnokseen. Kannanotot koskivat esimerkiksi toiveita korkeatasoisesta rakentamisesta ja hankkeen sovittamisesta kaupunkikuvaan, monipuolisten toimintojen mahdollistamista kannelle, ympäristön ja lähellä sijaitsevien vanhojen rakennusten huomioimista, hankkeen sovittamista kaupunkikuvaan, vaikutusten selvittämistä poliisilaitokseen ja raideliikenteen turvallisuuteen, energia-, vesi- ja jätehuollon kysymysten arviointiin ja hyvään suunnitteluun. Toivottiin myös että viher- ja julkiset alueet suunnitellaan palvelemaan käyttäjiä, turvallisuuteen, sosiaaliseen ympäristöön ja viihtyisyyteen kiinnitetään erityistä huomiota ja että prosessin vaikutuksia arvioitaisiin kokonaisvaltaisesti niin että haittavaikutukset vähenisivät ja prosessin vaiheistus selkenisi. (YLA, 1.2.2011)

Kaavan tavoitteena on mahdollistaa kaupunginvaltuuston 19.5.2010 hyväksymän päätöksen mukaiset tavoitteet kannen ja keskusareenan rakentamista koskien. Yhdyskuntalautakunnan pöytäkirjassa 1.2.2011 on kaavan tavoitteiksi määritelty seuraavat: Mahdollistaa rata-alueen yläpuolelle rakennettava kansi tukirakenteineen, jonka päälle rakennetaan urheiluun ja kulttuuriin soveltuva Keskusareena sekä asuin-, majoitus- ja toimistorakennuksia; Kehittää ja tukea Tampereen kaupunkikuvaa ja -rakennetta ja kaupungin taloudellista elinvoimaa radan erottamia kaupunginosia yhdistämällä ja korkeatasoisella rakentamisella; Tehokas joukkoliikenteen käyttö, luontaisten kulkuyhteyksien luominen ja entistä parempi kevyen liikenteen ympäristö. Kaavan tavoitteena ovat myös kestävä elinkaariratkaisut joissa ympäristö- ja energiataloudelliset asiat on huomioitu. (YLA, 1.2.2011) Pöytäkirjassa mainitaan myös alkuperäisenä tavoitteena olleen areenan valmistuminen vuonna 2013 Suomen ja Ruotsin yhteistyössä järjestämiä jääkiekon maailmanmestaruuskisoja varten.

Mitoitustavoitteeksi hankkeelle on laadittu seuraava: 30 000 kem² (kerrosalaneliötä) monitoimiareena (yli 10 000 katsojapaikkaa); 35 000 kem² toimitilaa (toimistot ja liiketilat) (1500 työpaikkaa); 22 000 kem² asuinrakentamista kannelle ja Sorinkadun varteen (260 asuntoa); 12 000 kem² hotellirakennusoikeutta (250 hotellihuonetta). Nämä kaikki tekevät yhteen laskettuna 99 000kem². (YLA, 1.2.2011)

Asemakaavan muutokset koskevat lähinnä rautatiealueen yläpuolelle sijoittuvaa uloke-ratkaisua. Alapuolisilla rakenteilla puolestaan varmistetaan rautatieliikenteen toiminta. Kannen yhteyteen, Kannelle ja Keskusareenan on siis tarkoitus sijoittaa muun muassa seuraavia toimintoja: pysäköintilaitoksia, huoltoa, autojen junalastauspaikka, harjoitus-jäähalli, viheralueita, kevyenliikenteen väyliä, ravintoloita, asuin-, majoitus- ja toimistotiloja, sekä muita muun muassa huoltoon liittyviä toimintoja. Kannelle on tarkoitus rakentaa myös noin 28 kerroksinen hotelli, joka toimii maamerkinä hotellin viereen rakennettavien tornien kanssa muodostaen pohjoisesta etelään laskeutuvan rivin. Tämä tulee muodostamaan Tampereen kaupungille uutta kaupunkikuva ja identiteettiä maamerkin näkyessä kauas. Yhdyskuntalautakunnan pöytäkirjassa on käyty läpi tarkasti kaikki toiminnot mitä Kannen yhteyteen tulee sijoittumaan. (YLA, 1.2.2011)

Kyseessä olevan alueen tulevaksi asukasmääräksi tulee arvioiden mukaan 330–1150. Kaavalla mahdollistetaan rakennusoikeutta yhteensä 119 200 kem². Rakennusoikeuksien enimmäismäärät eri toiminnoille ovat noin: 48 000 kem² monitoimiareena (12 000–15 000 katsojapaikkaa), josta 12 000 kem² voidaan rakentaa liike- ja erillisinä liikuntatiloina; 12 000 kem² myymälätilaa (400 työpaikkaa); 55 000 kem² toimistotilaa (2400 työpaikkaa); 46 000 kem² asuinhuoneistoja (540 asuntoa); 39 000 kem² majoituspalveluja (800 hotellihuonetta). Lisäksi rakennustilaa sallitaan muun muassa porrashuoneita ja teknisiä tiloja varten. Kannen alle tulevia pysäköinti-, varasto- ja huoltotiloja ei laskea rakennusoikeuteen. (YLA, 1.2.2011) Kaavalla siis mahdollistetaan enemmän rakennusoikeutta kuin mitoitustavoitteeksi aiemmin asetettiin, esimerkiksi kaksinkertainen määrä asuntoja ja kolminkertainen määrä hotellihuoneita.

Kaavakartta, kaavamääräykset, asemapiirroksiset (kattokuva, kansitaso, ratataso), alueleikkaukset ja viitesuunnitelman virtuaalimallisovellukset ohjaavat asemakaavan toteuttamista. Studio Daniel Libeskindin tuottamalla aineisto muodostaa keskeisimmän viiteaineiston. Asemakaavan toteuttaminen edellyttää lähialueiden liikennejärjestelyjen suunnittelua ja järjestämistä, niin että kulkuyhteydet säilyvät hyvinä myös rakentamisen ajan. Ennen toteutusta tarvitaan yleissuunnitelmat valaistuksesta ja esteettömyydestä. Myös alueella olevat saastuneet maa-alueet on puhdistettava. Rautatientoiminta, rakentamisen aikainen turvallisuus ja häiriöttömyys lähialueelle on myös varmistettava. Laatu- ja ympäristövarmistetaan tontinluovutusehdoissa. (YLA, 1.2.2011)

Asemakaavan vaikutusten arviointi

Asemakaavan vaikutuksia on arvioitu niin yleiskaavan että asemakaavan tasolla. Seuraavassa esitellään keskeisimpiä vaikutuksia (YLA 1.2.2011):

- Vaikutukset ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön: rakentamisen aikana syntyy vaikutuksia lähiympäristöön, muun muassa melu. Kaava mahdollistaa lisää sisäurheilua ja kulttuuria keskustaan, uusia kohtaamispaikkoja ja toriaukioita sosiaalista elämää vilkastuttamaan, uutta hotellikapasiteettia turismia tukemaan, sekä uudenlaisia ja ainutlaatuisia asumisratkaisuja
- Vaikutukset maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon: ilmanlaadun ei ole arvioitu huononevan liikenteen määrän kasvusta huolimatta. Jatkossa hulevesiä tullaan johtamaan enemmän alueen ulkopuolelle.
- Vaikutukset alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskuntaan ja energiatalouteen sekä liikenteeseen
- Vaikutukset kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön: harvaan rakennettu ratapiha-alue muuttuu voimakkaasti niin visuaalisesti kuin toiminnallisesti korkeiden ja massiivisten tornien ja hallin myötä, ja tämän seurauksena myös kaupunkinäkymiä sulkeutuu. Tampereen imago muuttuu kaupunkikuvallisesti merkittävän ja kauas näkyvän rakentamisen seurauksena. Uuden alueen ei kuitenkaan nähdä uhkaavan vanhojen kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden alueiden säilymistä.
- Vaikutukset talouteen: Tampereen kaupunki sitoutuu ostamaan palveluja areenalta ja kustantaa kannen toteuttamisen. Myötävaikutuksena on arvioitu liike-elämän vilkastuvan Tampereella, sekä monitoimihallin ja siihen liittyvien toimintojen luovan alueelle lähes 2300 työpaikkaa. Hankkeella on arvioitu olevan merkittävät verovaikutukset: vuoteen 2018 mennessä noin 600 miljoonaa euroa (oletuksena tällöin oli että rakentaminen aloitetaan vuonna 2011).

Kaavaan liittyen on tehty tarvittavia selvityksiä mm. kaupunkikuvasta ja -rakenteesta, rakennuskannasta, melusta, tärinästä, hulevesistä, maaperästä, turvallisuudesta ja raide-liikenteelle mahdollisista riskeistä. Selvityksiin, vaikutusarviointeihin sekä kaavan laatimiseen ovat osallistuneet WSP Finland Oy, Destia Oy, Ramboll Finland Oy, Deloitte

Oy, A-Insinöörit Oy, VR Rata Oy, Optiplan, Ilmatieteen laitos, L2 Paloturvallisuus Oy ja KSOY Arkkitehtuuria Oy asiantuntijoineen. Viranomaisilta on lisäksi pyydetty lausuntoja ehdotuksesta. Kiinteistötoimella ei puolestaan ole ollut kaavallista huomauttamista. Päätöksen mukaan asemakaava ehdotus kuulutettiin yleisesti nähtäväksi 3.2.-7.3.2011 väliseksi ajaksi. (YLA, 1.2.2011)

Asemakaavaehdotuksesta pyydettiin tarvittavat viranomaislausunnot ja ehdotuksesta tuli 7 muistutusta ja 6 viranomaislausuntoa, jotka koskivat lähinnä hankkeen sovittamista kaupunkikuvaan ja lähiympäristöön, vaikutusarviointeja ja niiden riittävyttä, kulttuuriympäristöä, ajoneuvo- ja raideliikenteen sekä paloturvallisuuden riskienhallintaa, lähellä oleviin rakennuksiin kohdistuvia vaikutuksia ja prosessia. Selvitysten ja riskianalyyysien pohjalta on riskejä tunnistettu ja sen perusteella todettu riskienhallinnan edellyttävän toimenpiteitä että riskit saadaan pysymään arvioidulla tasolla. (YLA, 12.4.2011)

Kaavaehdotukseen on tehty tarkistus 5.4.2011 nähtävillä oloajan jälkeen. Seuraavia päivityksiä on tehty: palo- ja poliisiturvallisuussuunnitelmat, riskitarkastelu VAK-onnettomuuksista, liikenteelliset riskit, selvitys ratateknisistä suunnitteluperusteista ja laadittua lisäselvityksiä poliisitaloon kohdistuvasta ympäristömelusta. Kulttuuriympäristöön kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu entistä laajemmin, hankkeen kaupunkikuvaan sovittamista on parannettu ja huomiota on kiinnitetty lisää myös lähiympäristön huomioimiseen ja riskienhallintaan. Joitakin muutoksia on tehty kaavamääräykseen: asumisen enimmäismäärää on laskettu hieman, katualuetta on lisätty, poliisitalon suojausta parannettu ja pelastus- sekä paloturvallisuutta parannettu. (YLA, 12.4.2011)

1.2.2011 yhdyskuntalautakunnan kokouksessa esitettyyn päätösponteen vastattiin rakentamistapaohjeella joka täydentää kaavaa. Tähän liittyi ympäristöön sovittaminen kaavamääräyksellä, korkealaatuinen rakentaminen ja muun muassa kevyenliikenteen huomioiminen, jotka ohjeessa huomioitiin. (YLA, 12.4.2011)

Yhdyskuntalautakunnan kokouksessa 12.4.2011 päätettiin esittää asemakaavaehdotus (8366) kaupunginhallituksen ja -valtuuston hyväksyttäväksi, niin että ennen sitä ehdotukseen liitetään kaupunkikuvatoimikunnan lausunto ja että valtuuston jäsenille ilmoitetaan arvio hankkeen vaikutuksista kaupungin talouteen ja investointisuunnitelmaan. (YLA, 12.4.2011)

Kaupunginhallituksen pöytäkirjassa 30.5.2011 todetaan että tarvittavat kaupunkikuva-toimikunnan lausunnot on saatu ja niissä on todettu että kaupunkikuvatoimikunnan an-tama palaute on huomioitu hankkeen suunnittelussa. Kaupunkikuvatoimikunta puoltaa asemakaavaehdotuksen ja siihen liittyvien määräysten ja ohjeiden hyväksymistä, samal-la edellyttäen Studio Daniel Libeskindin pysymistä kansi- ja keskusareenahankkeen arkkitehtisuunnittelijana hanketta toteutettaessa. (KH, 30.5.2011 § 330)

Pormestarin päätöksessä 10.6.2010 207§ nimetyn arkkitehtuurityöryhmän tehtävänä on selvittää hankkeen vaikutuksia kaupunkikuvaan. Ennen valtuuston asemakaavan hyväk-symistä tulee arkkitehtuurityöryhmän tuoda kaupunginvaltuustolle tiedoksi selvitys hankkeen arkkitehtuurista ja kaupunkikuvallisista vaikutuksista. Arkkitehtuurityöryhmä on kokoontunut useita kertoja ja antanut palautetta Studio Daniel Libeskindin laatimista suunnitelmista. Suunnitelmissa on huomioita annettu palaute ja ne olleet toivotunlaisia. Arkkitehtuurityöryhmä myös puoltaa hankkeen toteuttamista Studio Daniel Libeskindin suunnittelemana kokonaisuutena. Työryhmän mukaan suunnitelma tulee liittämään kannen ja keskusareenan luonnollisesti kaupunkimaisemaan, ja on rohkea ja luova, kunnioittaen ympäristöä ja historiallista perinnettä. Hankkeesta pidettiin edellytetty tie-donantotilaisuus hankkeen taloudellisista vaikutuksista kaupunginvaltuustolle 23.5.2011. Kiinteistötoimi on myös tehnyt tarvittavat sopimukset maanomistajien kans-sa, jotka asemakaavaan liittyvät. Kaupunginhallitus päätti esittää valtuuston päätettä-väksi että asemakaavaehdotus nro 8366 hyväksytään. (KH, 30.5.2011 § 330)

Kaupunginvaltuuston 19.5.2010 § 95 tekemään periaatepäätökseen hankkeen mahdollis-tamisesta ja hankkeeseen liittyvien kiinteistöjen luovutukseen tehtiin täsmennyksiä kau-punginhallituksen kokouksessa 30.5.2011. Johtaja Juha Yli-Rajala toteaa että tarkoituk-sena on rakentaa vallan uusi kaupunginosa ratapihan päälle rakennettavalle kannelle. Kannelle tulee noin 110 000krs-m² monipuolinen kokonaisuus. Kaupunkikehityshanke on siis merkittävä, kuten jo edellä on todettu, ja sen hyödyt muodostuvat rakentamisen aikaisia ja muita kustannuksia suuremmiksi. Kaupunki toimii yksityisen hankkeen mah-dollistajana. (KH, 30.5.2011 § 329)

Suunnitellusti edennyt asemakaavaprosessi ja valtion kanssa saavutettu yhteisymmärrys alueiden luovuttamisesta on mahdollistanut prosessin etenemisen siihen pisteeseen että

valtioneuvos myönsi 6.4.2011 Liikennevirastolle oikeuden myydä Tampereen kaupungille asemakaavamuutoksen mukaiset maa-alueet. Ehdollinen kiinteistökaupan esisopimus on allekirjoitettu Liikenneviraston kanssa 28.4.2011 ja Liikenneviraston kanssa tullaan tekemään myös muita sopimuksia, joissa sovitaan mm. hankkeen toteuttamisesta ja raideliikenteen toimintaan liittyvistä asioista. Valtioneuvostolta saatu päätös on vahva kannanotto valtiolta hankkeen tukemiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriön tiedotteessa, joka annettiin päätöksen yhteydessä, todetaan: ”Hankkeella tehostetaan Tampereen kaupunkikeskustan maankäyttöä. Se tukee myös raideliikenteen kehittämistä. Hanke on Tampereen kaupunkiseudun ja valtion välisen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimuksen sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukainen.” (KH, 30.5.2011 § 329)

3.1.5 Lopulliset päätökset hankkeen mahdollistamiseksi

19.5.2010 valtuuston tekemää periaatepäätöstä on täsmennettävä, koska tilanne on muuttunut sen jälkeen; valtio on linjannut että Tampereen kaupungin tulee olla sopimuskumppanina alueiden luovutukselle. Valtuustolle ehdotetaan valtion kanssa tehdyn ehdollisen kiinteistökaupan esisopimuksen hyväksymistä. Tämä tarkoittaa että alueet luovutetaan ensin kaupungille. Aiemman päätöksen perusteena oli että valtio luovuttaa alueet, lukuun ottamatta kaupungin omistuksen jäävää monitoimiareenan tonttia, suoraan NCC Property Development Oy:lle. Valtuustossa tehtyä päätöstä täytyy siis täsmentää niin, että monitoimiareenan, harjoitushallin ja pysäköintilaitoksen tontteja lukuun ottamatta kannelle tulevat rakennuspaikat luovutetaan NCC Property Development Oy:lle tai perustettaville yhtiöille ja että kaupunginhallitus oikeutetaan hyväksymään lopulliset luovutussopimukset. NCC Property Development Oy huolehtii kannen toteuttamisesta (mm. rakentamiskelpoiseksi saattamisesta) omistukseensa tulevien tonttien osalta omalla kustannuksellaan. Monitoimiareenan tontti puolestaan vuokrataan valtuuston aiemman päätöksen mukaisesti kiinteistöyhtiölle. Alueiden luovutuksen yhteydessä kaupungille tulevat vastuut siirtyvät täysimääräisinä alueet vastaanottavalle osapuolelle kun edelleen luovutus tapahtuu. (KH, 30.5.2011 § 329)

30.5.2011 hankekehityspäällikkö Tero Tenhunen toteaa hankkeen muuttuneen huomattavasti ja kehittyneen laadullisesti arkkitehtitoimiston käsissä vuonna 2010 valtuuston

tekemän päätöksen jälkeen. Asemakaava perustuu Studio Daniel Libeskindin viitesuunnitelmaan. Kannen kokonaispinta-ala on myös kasvanut noin 5000m², joka koskee kaupunkilaisten käyttöön tulevaa tilaa (mm. kevyt liikenne). Konseptisuunnitelma on kehittynyt kaupunkilaisia entistä paremmin palvelemaan suuntaan eli julkisia tiloja on enemmän ja ne ovat laadukkaampia. Uudessa suunnitelmassa esitellään porras yhteys Rautatienkadulle (Grand Stairs) ja muita yhteyksiä. Sorin sillalle on varattu tilaa jalankululle ja raitioliikenteelle. Valtio edellyttää kaupungin huolehtivat hankkeen toteutuksen aikana sujuvat yhteydet ja tarvittavat raidemuutokset. (KH, 30.5.2011 § 329)

Muutosten perusteella kaupungin osuutta sen omistukseen tulevan monitoimiareenan tontin rakentamiskelpoiseksi saattamisesta esitetään lisättävän 4,0 miljoonalla eurolla (alv 0 %), siten että kaupungin osuudeksi tähän tulee yhteensä 22,7 miljoonaa euroa (alv 0 %). Myös infrastruktuurirakentamisen kustannukset kasvavat välttämättömien liikenneyhteyksien ja valtion edellyttämien velvoitteiden jälkeen ja ovat arvion mukaan 11,3 miljoonaa euroa. Nämä investointikustannukset ovat kuitenkin osa kaupunkiympäristön kehittämisen ydinprosessin normaalia infrastruktuurirakentamisen vuosittaista kokonaisuutta, jossa ne jakautuvat useille eri vuosille. Viitesuunnitelman ollessa korkeatasoinen, edellytetään myös tämän tasoista toteutusta tontteja eteenpäin luovutettaessa. Tämä varmistetaan esisopimuksilla osapuolien kanssa, joiden ehtona on hankesopimus, ja vielä erikseen tontinluovutusehdoissa lopullisten tonttikauppojen yhteydessä. (KH, 30.5.2011 § 329)

Kiinteistöjohtaja Mikko Nurmisen mukaan kannelle toteutettavan rakennusoikeuden arvosta, alueen rakentamiskelpoiseksi saattamisesta ja muista merkittävistä kustannuksista on pyydetty useita arvioita, jotta kiinteistökaupoille ja kustannusjaolle saatiin luotettava pohja. Rakennusoikeuden arvonmääritysten mukaan NCC Property Development Oy:lle tai perustettaville yhtiöille luovutettavien tonttien rakennusoikeuden markkina-arvo on noin 35,0 miljoonaa euroa. Tonttien rakentamiskelpoiseksi saattamisen kustannukset ovat noin 20 % rakennusoikeuden arvoa suuremmat. Luovutettavien tonttien kauppahinnaksi on määritelty 500 000 euroa; sama hinta jonka kaupunki alueista maksaa valtiolle. Kaavamuutokseen liittyy lisäksi Sorinkadun niin sanotun VR-tontin kaavan muuttaminen, jonka seurauksena kaupunki saa korvausta 1,2 miljoonaa euroa maankäytösopimuksen perusteella. (KH, 30.5.2011 § 329)

Kaupunginhallitus päätti esittää kaupunginvaltuuston edelleen päätettäväksi asemakaavan 8366 hyväksymisen (KH, 30.5.2011). Kaupunginvaltuusto päätti hyväksyä asemakaavan. Eriävät mielipiteet eivät saaneet kannatusta (KV, 13.6.2012 § 136). Kaupunginvaltuusto hyväksyi myös seuraavat kaupunginhallituksen tekemät päätösehdotukset: ”Liikenneviraston ja kaupungin välinen esisopimus Tampereen kansi ja Keskusareena -hankkeen edellyttämästä kiinteistön luovutuksesta hyväksytään, kaavamuutosalueelle tulevat tontit lukuun ottamatta monitoimiareenan, harjoitushallin ja pysäköintilaitoksen tontteja luovutetaan NCC Property Development Oy:lle/perustettaville yhtiöille, kaupunginhallitus oikeutetaan hyväksymään NCC Property Development Oy:n/perustettavien yhtiöiden ja kaupungin välisen esisopimuksen sekä lopullisen/lopulliset rakennuspaikkojen luovutussopimukset, lopullisten tontinluovutusten yhteydessä varmistetaan kaavan viitesuunnitelman mukaisten korkeatasoisten kaupunkikuvallisten ratkaisujen toteutuminen, kaupunki osallistuu monitoimiareenan tontin rakennuskelpoiseksi saattamisen kustannuksiin aiemmin päätetyn 18,7 milj. euron (alv 0%) lisäksi 4,0 milj. eurolla (alv 0%), kannen kustannuksiin osallistuminen toteutetaan suorituksina monitoimiareenan kannen suunnittelun ja rakentamisen edistymisen mukaan ja kaupunginhallitus oikeutetaan aiemmin tehtyjen delegointipäätösten lisäksi hyväksymään hankkeen toteutusta ja ylläpitoa koskevat hanke-, rakentamis- ja käyttö sopimukset sekä muut mahdolliset sopimukset Liikenneviraston, NCC Property Development Oy:n/perustettavien yhtiöiden ja areenatontin kiinteistöyhtiön sekä operointiyhtiön kanssa.” (KV, 13.6.2011 § 135)

Kaupunginvaltuuston päätöksestä tehtiin valituksia Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Valitukset koskivat muun muassa kaupungin päätöstä osallistua tontin rakentamiskelpoiseksi saattamiseen aiemmin päätetyn lisäksi 4 miljoonalla eurolla ja yleisesti huomattavia taloudellisia kustannuksia jotka koituvat kaupungille, päätöksenteon sanottiin olleen lainvastaista ja syntyneen virheellisessä järjestyksessä, riittämättömin ja väärin perustein. Lakimiesyksikkö laati lausunnot valituksiin kaupunginhallituksen Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle annettavaksi ja niiden mukaan valitukset tulee hylätä. (KH, 19.9.2011) HHO hyväksyi kaupunginvaltuuston päätöksen 15.6.2012. Hallinto-oikeuden päätöksestä valitettiin edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (KH, 24.9.2012)

Kaupunginvaltuuston asemakaavapäätöksestä valitettiin myös Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Päätöksestä valitti seitsemän yksityishenkilöä, Pirkanmaan Perinnepoliittinen yhdistys ja Asunto Oy Sorinahde. Valittajien mielestä päätös on muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain vastainen, se ei ole yleiskaavan mukainen, heikentää alueen turvallisuutta ja alentaa alueen asuinympäristön arvoa. Hämeenlinnan hallinto-oikeus on 14.3.2012 hylännyt tai jättänyt tutkimatta kaikki valitukset. Sen mukaan vaikutuksia on arvioitu riittävän laajasti ja monipuolisesti, eikä asemakaava muillakaan tavoin ole lainvastainen. (Yle 2012)

Hallinto-oikeuden päätöksestä tehtiin kuitenkin jatkovalitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Korkein hallinto-oikeus tutki asian ja hylkäsi valitukset päätöksessään 7.9.2012, eli hallinto-oikeuden päätöstä ei muutettu. (KH, 29.10.2012) Yle Tampere uutisoi myös 12.9.2012 että korkein hallinto-oikeus on hylännyt kaikki Tampereen Keskusareena-hankkeeseen kohdistuneet valitukset, ja sen mukaan Keskusareenan rakentamiselle ei ole oikeudellisia esteitä (AL 2012). Toisin kuin Yle Tampere uutisoi 12.9.2012 kaikkien valitusten kaatuneen, oli Keskusareena-hankkeesta kuitenkin vielä kaksi kunnallisvalitusta vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa maaliskuussa 2013. Valitukset koskivat muun muassa sitä että valtuuston päätöksenteko olisi tapahtunut virheellisesti ja että kuntalaisia ei olisi kuultu ennen päätöksentekoa. Yle uutisoi 11.3.2013 kahden viimeisen Keskusareena-hankkeeseen kohdistuneen valituksen kaatuneen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Aiemmissä päätöksissä korkein hallinto-oikeus kumosi kaikki hankkeen asemakaavaan liittyneet valitukset. (Yle 2013) Aamulehden uutisessa 3.3.2013 Rikard Bjurström toteaa että sen jälkeen kun viimeiset valitukset on käsitelty, voidaan rahoitussopimuksia tehdä nopeasti sijoittajien kanssa. Rakennuslupaa voidaan Bjurströmin mukaan hakea heti kun rahoitus on kunnossa. (AL 2013)

Hankkeen rakentamisen piti alkaa vuoden 2012 suunnitelmien mukaan keväällä 2014 ja areenan arvioitiin valmistuvan syksyllä 2016, niin että rakennus aika on noin kaksi vuotta. Tampereen kaupungin osallistuu varsinaisen hankkeen rahoittamiseen 22,4 miljoonalla eurolla ja loput rahoituksesta eli noin 95 % on tarkoitus kerätä yksityisiltä sijoittajilta ja lainarahoituksena. (Tampereen Keskusareena Oy 2012)

3.1.6 Hankkeen toteutuminen

Areenan rakentaminen ei ole alkanut suunnitelmien mukaan, mutta kaupungilla on luja tahto hankkeen toteutumiselle tulevaisuudessa. Kaupunki etsii hankkeelle uutta toteuttajaa. Kaupungin hallituksen pöytäkirjassa 17.3.2014 todetaan:

Tampereen kaupunki on edennyt hankkeessa neuvottelemalla yhden toteuttajan, Tampereen Keskusareena Oy:n kanssa maaliskuuhun 2014 saakka. Kaupungin hallituksen pöytäkirjassa 17.3.2014 todetaan että Keskusareena Oy:llä on ollut yli vuosi aikaa osoittaa rahoitus hankkeen eteenpäin viemiseksi sen jälkeen kun valitukset on hylätty ja asemakaava on tullut lainvoimaiseksi. Tarvittavaa rahoitusta ei ole kuitenkaan löytynyt ja Tampereen kaupunki ja NCC ovat tehneet päätöksen että hankkeessa edetään neuvottelemalla myös muiden mahdollisten yhteistyökumppaneiden kanssa. Kaupunki ja NCC muodostavat siten yhteisen projektiorganisaation toteuttamaan kansien julkista hankintaprosessia sekä monitoimiareenan jatkosuunnittelua, toteuttamista ja operointia koskevia neuvotteluita kiinnostuneiden osapuolien kanssa. (KH, 17.3.2014)

Projektiorganisaatioon hankitaan riittävä osaaminen ja resurssit valmistelevaan areenan konseptisuunnittelua ja käymään neuvotteluita areenan toteuttaja- ja operaattoriehdokaiden kanssa. Julkinen hankintaprosessi käynnistettiin välittömästi, kuten myös neuvottelut potentiaalisten toteuttajaosapuolien kanssa. Tavoitteena on että kaupunki ja NCC saisivat tehtyä kansien julkisen hankintaprosessin samanaikaisesti kun neuvottelut käydään siten että investointipäätös tehtäisiin syksyllä 2015 ja tähän mennessä neuvottelumenettely olisi päättynyt ja areenan toteuttaja voitaisiin valita. (KH, 17.3.2014)

Tampereen kansi- ja keskusareenahankkeen tilannekatsaus on merkitty tiedoksi. Kansien toteutusmallista, keskusareenan palveluiden hankintaa koskevista täsmennyksistä ja hankkeen mahdollisesta notifiointista valmistellaan esitykset vielä tämän vuoden aikana (2014). Hanketta vauhdittamaan on pormestari nimennyt ohjausryhmän, johon kuuluvat konsernijohtajat Juha Yli-Rajala ja Kari Kankaala, hankejohtaja Tero Tenhunen, viestintäjohtaja Anna-Maria Maunu, apulaispormestarit Pekka Salmi ja Olli-Poika Parviainen sekä kaupunginhallituksen liiketoimintajaoston puheenjohtaja Kalervo Kummo. (KH, 17.3.2014)

Joulukuussa 2014 Tampereen kaupunki tiedotti NCC Property Development Oy:n vetäytyneen hankkeesta. Syynä vetäytymiseen on NCC:n mukaan toiminnan linjaaminen uudelleen yleisen taloustilanteen vuoksi, ja tämän seurauksena Tampereen tulosityksikön

lakkauttaminen. NCC on toiminut hankkeen liike-, toimitila- ja asuintonttien kehittäjänä kuten jo edellä on esitetty. Muuttuneen tilanteen vuoksi NCC:llä ei ole edellytyksiä jatkaa hankkeen kiinteistökehittäjänä. Tampereen kaupungin konsernijohtaja Juha Yli-Rajala sanoo tiedotteessa NCC:n vetäytymisen olevan valitettavaa, mutta toteaa myös ettei toimijan vaihtuminen ole ratkaisevaa asemanseudun ja kansihankkeen toteutumisen kannalta: ”Tampereen kaupunki jatkaa määrätietoisesti asemanseudun kehittämistä ja hakee ensimmäiselle vaiheelle uudet toteuttajat. Alue on valtakunnallisesti kiinnostava ja uudet toteuttajat löytyvät kyllä. Parhaillaankin alueen kehittäminen etenee hyvin.” (Tampereen kaupungin tiedote 2014)

Tampereen kaupunki käy myös neuvotteluja areenan toteuttamisesta ja operoinnista vastaavien yhteistyökumppaneiden löytämiseksi. Kaupungin rooli on edelleen hankkeen mahdollistajana, eli se ei itse rakenna radan päälle tulevia rakennuksia. NCC:n vetäytyminen hankkeesta ei vaikuta monitoimiareenan toteuttamisesta ja operoinnista käytäviin neuvotteluihin. Tiedotteessa todetaan vielä asemanseudun kehittämisen olevan valtakunnallinen kärkihanke ja merkittävä tulevaisuuden palvelukeskittymä ja työpaikka-alue. (Tampereen kaupungin tiedote 2014)

Tampereen kaupunki haluaa antamassaan tiedotteessa pitää yllä vahvaa uskoa hankkeeseen sen kokemista muutoksista, viivytyksistä ja jopa vastoinikäymisistä huolimatta. Tampereen kaupungilla on vahva tahto toteuttaa hanke ja ilman näitä tahdonilmaisuja hankkeen toteutumisen voisi nähdä todella epätodennäköisenä lähitulevaisuudessa.

Viimeisimmät käänneet hankkeessa koettiin huhtikuussa 2015 kun Tampereen kaupunki ilmoitti tiedotteessaan 27.4.2015 Tampereen kansi- ja areenahankkeen jatkovalmisteluista. Uusien kumppaneiden valitsemiseksi on käynnistetty julkisten hankintojen mukainen neuvottelumenettely, jolla lähdetään hakemaan uutta toteuttajaa. Uudelle toteuttajalle tarjotaan Ranta-Tampellan alueelta tontteja etukäteen arvioituun hintaan ja tämän tarjouksen avulla pyritään edistämään uuden toteuttajan löytymistä. Monitoimiareenan neuvottelumenettelyyn osallistujat ovat oletettavasti suurelta osin samoja tahoja jotka ovat kiinnostuneita Ranta-Tampellan rakentamisesta. Tampereen kaupunki perustelee näiden kahden hankkeen yhteen liittämistä sillä että toimija joka sitoutuu kaupungin kokonaisvaltaiseen kehittämiseen saa myös oikeuden rakentaa Tampereen parhaille paikoille, keskustaan järven rannalle. Ranta-Tampellaan alueelta neuvottelumenettelyssä luovutettava kortteli on noin neljäsosa kaupungin omistuksessa olevasta asuntoraken-

nusoikeudesta kyseisellä alueella. Loput tontit luovutetaan tästä erillisillä tontinluovutuskilpailuilla ja -menettelyillä. (Tampereen kaupungin tiedote 2015)

Tiedotteessa kerrotaan myös kaupunginhallituksen päätyneen valitsemaan monitoimiareenan toteuttamisen ja operoinnin järjestämiseen konsortiomallin kansi- ja areenahankkeen ohjausryhmältä saamiensa selvitysten perusteella. Yhden toimijan saaminen koko monitoimiareenan toteuttajaksi on osoittautunut hyvin epätodennäköiseksi. Konsortioista todetaan seuraavasti: ”Konsortiomallissa monitoimiareenan toteutuksen ja operoinnin osapuolet muodostavat yhteenliittymän eli areenakonsortion, johon myös kaupunki liittyy mukaan.” Vuosina 2015–2016 areenakonsortio kehittää monitoimiareenan investointikohteeksi, laatii rahoitus- ja investointisuunnitelman, areenakonseptin, areenan suunnitelman ja riskienjakomallin. Vuoden 2016 loppuun mennessä konsortio tekee areenan rakentamispäätöksen ja muodostaa rakentamista ja operointia varten erilliset organisaatiot. Tämän aikataulun mukaan monitoimiareena voisi valmistua aikaisintaan vuonna 2020. (Tampereen kaupungin tiedote 2015)

Tontinluovutuksien ehdoiksi Tampereen kaupunki on asettanut sen että toimija sitoutuu olemaan mukana areenakonsortiossa, areenan toteutuksessa ja areenan kiinteistöyhtiössä. Kaupunki puolestaan sitoutuu vuosina 2015–2016 hankkeen kehittämisvaiheeseen, pääomittamaan perustettavia kiinteistöyhtiöitä ja kattamaan monitoimiareenan kannen rakentamisesta aiheutuvia kustannuksia. Lähtökohtaisesti kaupungin taloudellisten sitoumusten kokonaisarvo ei muutu, mutta siihen tulee varautua muun muassa rakennuskustannusten indeksi-korotusten muodossa. (Tampereen kaupungin tiedote 2015)

3.2 Selvitykset hankkeesta Euroopan unionille

3.2.1 Tarvitaanko hankkeesta selvitys Euroopan unionille?

Valtuustokyselyssä 13.5.2013 Aarne Raevaara käy läpi Tampereen kaupungin hankkeelle antaman tuen ja esittää tuen Aamulehdessä 19.4.2013 julkaistuun uutiseen perustuen olevan laitonta ja siihen liittyvän päätöksenteon ja laillisuudenvälvönnän epäonnistuneen. (Kvkys, 13.5.2013) Aamulehden 19.4.2013 uutisoidaan, ettei Tampereen kaupunki todennäköisesti lähde tekemään ennakkoilmoitusta EU:n komissiolle areenaa koskevista tukipäätöksistä koska komissio saattaisi pitää tukea osittain EU-sääntöjen vastaisena. Suunnitelmana onkin muuttaa aiemmin tehtyjä päätöksiä niin, ettei niistä

joutuisi vastaamaan EU:n komissiolle eikä siten myöskään ennakkoilmoitusta tarvitsisi tehdä. Tuki saatetaan muuttaa vastikkeelliseksi niin että kaupunki sitoutuu vuokraamaan tiloja aiemmin päätettyä enemmän käypään hintaan (aiemmin päätetty puoli miljoonaa euroa vuodessa 15 vuoden ajan). Kaupunki saattaa rakennuttaa ratapihan päälle tulevan kannen itse omalla budjettirahoituksellaan, niin että 22,7 miljoonan euron tukea ei sitten myönnettäisikään Keskusareena yhtiölle. Kannen suunnittelu voisi alkaa heti ja hanke saattaisi jopa nopeutua muutoksista huolimatta. (AL 2013)

Aarne Raevaaran kysymykset koskevat muun muassa sitä että kaupunginvaltuusto ei ole selvittänyt päätösten 19.5.2010 § 95 ja 13.6.2011 § 135 valtiontukimääräysten ja -säännösten mukaisuutta riittävästi ja siten ollen mihin toimenpiteisiin päätöksiä valmistelleita viranomaisia kohtaan tulisi ryhtyä, milloin 19.4.2013 julkisuudessa esillä ollut arvio Keskusareena-hankkeen tukien valtiontukimääräysten ja -säännösten vastaisuudesta tiedotetaan kaupunginvaltuustolle eli valtiontukiviranomaiselle ja onko kaupunki jälkikäteen tekemässä ennakkoilmoituksen EU:n komissiolle hanketta koskevista tukipäätöksistä. Pormestari Anna-Kaisa Ikonen vastaa Aarne Raevaaran kyselyyn. Kaupunginvaltuusto on velvoittanut (päätös 19.5.2010 § 95) kaupunginhallituksen valmistelevana toimielimenä tekemään avustuksista EU-oikeuden edellyttämät ilmoitukset, joten valtiontukimääräysten soveltaminen hankkeeseen on otettu huomioon ja hankkeen mahdollistamista koskevaa päätöstä valmisteltaessa. Hanketta edistämään on nimetty ohjausryhmä (10.6.2010 § 207) joka valmistelee hanketta koskevat päätökset hankkeen edetessä kaupunginhallitukselle ja valtuustolle. Ohjausryhmä on käynyt neuvotteluja kansallisen valtiontukiviranomaisen Työ- ja elinkeinoministeriön ja liikuntapaikkarakentamiseen avustusta myöntävän Opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa Keskusareena-hanketta koskevista tukielementeistä ja niiden soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Kaupunki on sopimassa Työ- ja elinkeinoministeriön välityksellä neuvottelua EU:n komission kilpailuosaston kanssa. Pormestari toteaa Euroopan komission puuttumisesta vastaaviin hankkeisiin muissa pohjoismaissa: ”Euroopan komissio on keväällä 2012 käynnistänyt muodollisen tutkintamenettelyn Ruotsin Uppsalan ja Tanskan Kööpenhaminan areena-hankkeita koskien. Komissio on Uppsalaa koskevan päätöksen tiedotteessa 2.5.2013 todennut julkisen rahoituksen olleen valtiontukisäännösten mukaista sekä, että kansalaisten pääsy urheilu- ja kulttuuripalveluihin on tärkeä EU-politiikan päämäärä.” Loppuyhteenvetona pormestari sanoo neuvottelujen loppuunsaattamisen jälkeen tehtävän asiassa tarvittavat jatkotoimenpiteet, kuten mahdollisesti aiheellinen ilmoitusmenet-

tely sekä muistuttaa että rakentamista hankkeessa ei ole vielä aloitettu ja kaupunki ei ole pannut tukitoimenpiteitä täytäntöön ennen ilmoituksen tekemistä. (Kvkys, 13.5.2013)

3.2.2 Hankkeesta annettavat selvitykset EU:lle

SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa todetaan: ” *Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliin kaupan.*”

Tampereen keskusareenan verrattavista hankkeista on muissa EU-maissa jouduttu tekemään lisäselvityksiä artiklan 107 kohdasta 1 johtuen. Ruotsi joutui tekemään Uppsalassa toteutettavasta areenahankkeesta selvityksiä komissiolle, kuten myös Tanska Kööpenhaminan areenahankkeesta. Seuraavaksi pyritään arvioimaan täyttyvätkö artiklan 107 kohdassa 1 ilmoitetut kriteerit valtioneuvoston Tampereen keskusareena tapauksessa Uppsalan areenahanketta esimerkkitapauksena käyttäen.

Seuraavaksi esitellään lyhyesti Uppsalan areenahanketta jotta saadaan käsitys hankkeiden vertailtavuudesta. Uppsalan hankkeeseen osallistuvat Uppsalan kunta sekä kolme yritystä, jotka ovat tai tulevat perustamishetkellä olemaan yksityisessä omistuksessa. Nämä yritykset ovat areenayhtiö, kiinteistöyhtiö ja tapahtumayhtiö. Kiinteistöyhtiö rakentaa ja omistaa areenan. Kiinteistöyhtiön osakkaat ovat yksinomaan yksityisiä sijoittajia. Kunta asettaa vaatimuksia varmistaakseen, että kiinteistöyhtiön valinta tehdään objektiivisesti ja mahdollisimman avoimesti ja läpinäkyvästi. Kunta osallistuu areenan rakennuksen rahoittamiseen kahdella tavalla: se myöntää areenan rakentamiseen suoraa avustusta ja vuokraa kiinteistöyhtiölle maan, jolle areena rakennetaan. Areenahankkeen kustannukset ovat noin 72 milj. euroa, kunnan osuus 16,5 milj. euroa ja loput rahoitetaan pääasiassa yksityisellä pääomalla ja lainoin seuraavasti: kiinteistöyhtiön yksityiset omistajat osallistuvat rahoitukseen 8-11 milj. eurolla ja kiinteistöyhtiö ottaa lainaa 44-47 milj. euroa, jota kunta ei takaa millään tapaa. (Euroopan unionin virallinen lehti, 2013, 19-20) Hankkeen kustannusarvio on sittemmin muuttunut ja käy ilmi taulukosta 4. (UNT 2013)

Jotta areenahanke täyttää valtiontuelle asetetut kriteerit, tulee hanketta arvioida seuraavien edellytysten mukaan. Ilmoitettu hanke voidaan luokitella valtiontueksi jos: tuki on myönnetty valtion varoista, siitä seuraa taloudellista etua yritykselle, etu on valikoiva ja vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua, ja että toimenpide vaikuttaa unionin sisäiseen kauppaan. Kunnan myöntäessä itse suoraa avustusta ovat kyseessä valtion varat kunnan ollessa valtion viranomainen. Kunta myös maksaa vuokraa areenan käytöstä ja tarjoaa maan, jolle areena rakennetaan, niin Tampereen kuin Uppsalankin tapauksessa. (Euroopan unionin virallinen lehti, 2013, 22)

Kunnan osallistuminen rakentamiseen voi olla tukea jos siitä seuraa valikoivaa etua tietyille taloudelliselle toimijalle. Rakentamisen luonne määräytyy kuitenkin myöhemmän käytön luonteen mukaisesti. Areena tapauksissa rakennuskohdetta käytetään palvelujen tarjoamiseksi markkinoilla eli taloudelliseen toimintaan. Tästä seuraa että on arvioitava myönnetäänkö hankkeen osapuolille valtiontukea. (Euroopan unionin virallinen lehti, 2013, 22)

Uppsalan kunta on toivonut alun perin että areenahanke toteutettaisiin yksityisten sijoittajien rahoituksella, mutta on siitä huolimatta myöntänyt ettei hanketta voida toteuttaa ilman julkista rahoitusta. Eli jo lähtökohtana on ollut tarve valtiontukeen, joka tuo taloudellista etua sen omistavalle kiinteistöyhtiölle, koska areenaa ei voitaisi rakentaa markkinaehdoin. Tuki on siis myönnetty valtion varoista ja siitä seuraa taloudellista etua yritykselle, joten nämä ehdot valtiontuesta täyttyvät. (Euroopan unionin virallinen lehti, 2013, 22) Vuokrasopimuksen osalta Uppsalan kunta näyttää toimivan areena tapauksessa samalla tavalla kuin muidenkin urheilutilojen kanssa, joten lisätukea ei areenalle anneta vuokrasopimusten muodossa. (Euroopan unionin virallinen lehti, 2013, 23)

Uppsalan areenalla toimintaa harjoittaa tapahtumayhtiö, joka ei ole yhteydessä kiinteistöyhtiöön. Molemmat ovat yksityisiä yrityksiä. Tapahtumayhtiö maksaa kiinteistöyhtiölle vuokraa sopimusten mukaan. Tapahtuma yhtiö vuokraa kunnalle 20 % areenan käyttökapasiteetista ja sopimus tehdään 25 vuodeksi. Kunnan maksama vuokra on tapahtumayhtiön kiinteistöyhtiölle maksamaa vuokraa alhaisempi ja se kasvaa vuosien saatossa. Muilta käyttäjiltä tapahtumayhtiö perii markkinaehtoista vuokraa. Edellä mainituilla järjestelyillä pienennetään tapahtumayhtiölle syntyvää etua. Siitä huolimatta uuden areenan toiminnanharjoittajalle syntyvää etua kyseisillä markkinoilla ei voida

sulkea pois, joten päätelmiä valtiontuen olemassa olosta ei voida vielä tehdä. (Euroopan unionin virallinen lehti, 2013, 23)

Areenan käytössä korostetaan syrjimättömyyttä ja saavutettavuutta markkinaehdoin. Kunnan vuokraamalla ajalla painotetaan vahvasti opiskelijoiden ja voittoa tavoittelemattomien yhdistysten urheilutoimintaa sekä muun yleisön vapaa-ajan urheilua, niin että areena on monikäyttöinen ilman hallitsevaa ammattimaista käyttäjää. Paikalliset koripallo- ja jääkiekkoukkueet toimivat myös pääosin harrastelijatasolla. Jos käyttäjiä voidaan pitää artiklan 107 mukaisina yrityksinä, voi areenan vuokraaminen olla käyttäjille myönnettyä tukea, jos vuokrataso on alle tavallisen markkinahinnan. Ruotsi on sitoutunut soveltamaan markkinaperusteista maksua, mutta ei ole toimittanut laskelmia joten etua ei voida täysin sulkea pois. (Euroopan unionin virallinen lehti, 2013, 23)

Areenalla järjestettävistä tapahtumista suurin osa houkuttelee paikallista yleisöä, mutta siellä voidaan järjestää myös kansainvälisiä tapahtumia. Uppsalan kunnan mukaan on kuitenkin epätodennäköistä että montaakaan tämänlaista tapahtumaa järjestettäisiin, joten kilpailua tapahtumista muiden maiden areenojen kanssa tuskin syntyy. Tätä ei voida kuitenkaan täysin sulkea pois ja tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan. (Euroopan unionin virallinen lehti, 2013, 24)

Ruotsin mukaan tukea voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana 107 artiklan kohdan 3 c nojalla: ”*Sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää ... c) tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä unionissa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla*”, jos tuki muuten katsotaan valtiontueksi. (Euroopan unionin virallinen lehti, 2013, 24)

Komissio tutkii, voidaanko näin menetellä, arvioimalla edistääkö hanke yhteisen edun mukaista poliittista tavoitetta, hankkeen tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta, ja sitä onko hanke mahdollinen ilman että se vääristää kilpailua liikaa. SEUT-sopimuksen 165 artiklan kohdassa 1 on todettu ”*Unioni myötävaikuttaa Euroopan urheilun edistämiseen ottaen huomioon sen erityispiirteet, vapaaehtoisuuteen perustuvat rakenteet sekä yhteiskunnallisen ja kasvatuksellisen tehtävän.*”, sekä Amsterdamin sopimuksessa kohdassa 29. Julistus urheilusta: ”*Konferenssi korostaa urheilun yhteiskunnallista merkitystä, erityisesti sen merkitystä identiteetin luomisessa ja ihmisiä yhdistävänä tekijänä. Tämän*

vuoksi konferenssi kehottaa Euroopan unionin elimiä kuuntelemaan urheilujärjestöjä silloin, kun on kyse tärkeistä urheiluun vaikuttavista asioista. Tällöin on erityisesti kiinnitettävä huomiota amatööriurheilun erityispiirteisiin”. Valtion ja kuntien velvollisuuksiin voidaan siis lukea muun muassa erilaisten tapahtumapaikkojen rakentaminen. Tämän osalta yhteisen edun mukaisen poliittisen tavoitteen saavuttaminen voidaan katsoa Uppsalan tapauksessa toteutuvan, koska kunnassa on puute ajanmukaisista tiloista, areena on monikäyttöinen niin urheilu- kuin kulttuuritapahtumiin ja areenan rakentamisella voidaan täyttää kunnan velvollisuus tarjota yleisölle harrastusmahdollisuuksia. (Euroopan unionin virallinen lehti, 2013, 24)

Ruotsi on myös osoittanut hankkeen olevan tarpeellinen ja oikeasuhtainen, sillä tällä hetkellä Uppsalassa voidaan vastata vain noin 70-prosenttiin urheilutilojen tarpeesta ja Uppsalan alueen väestö kasvaa suhteellisen nopeasti. Yksityisten toimijoiden varaan ei voida myöskään laskea, koska urheilutoiminta on Ruotsissa pitkälti voittotavoittelematonta ja pyörii vapaaehtoisuudella, joten urheilutoiminta on julkisesta rahoituksesta riippuvaista. Vanhojen areenojen laajennus tulisi kalliimmaksi kuin uuden rakentaminen. Vanhojen areenojen käyttö kuitenkin jatkuu, uuden areenan täydentäessä urheilutilojen tarvetta. (Euroopan unionin virallinen lehti, 2013, 24)

Hankkeen toteuttaminen yksityisellä rahoituksella olisi vienyt hanketta kaupallisempaan suuntaan, mikä ei tue yleistä etua. Kunnan mukana olo on välttämätöntä myös siksi, etteivät yksityiset sijoittajat halua ottaa yksin kantaakseen hankkeeseen liittyvää taloudellista riskiä. Jotta hankkeen vakaus taataan, ei lainan osuus hankkeen rahoittamisesta saa nousta liian suureksi. Yksityisten sijoitusten osuus hankkeesta tulee olemaan noin 8-11 milj. euroa ja kunnan osuus 16,5 milj. euroa (jota on edellytetty pankkien ja yksityisten sijoittajien kanssa tehdyissä aiesopimuksissa), hankkeen kokonaiskustannusten ollessa noin 72 milj. euroa. (Kustannukset sittemmin muuttuneet.) Kunnan osallistuminen hankkeeseen on yhteisen edun ja edellisten argumenttien perusteella osoitettu välttämättömäksi, sekä osallistumissumman osoitettu rajoittuvan vain välttämättömään määrään. Kunta saa myös option ostaa areena vastineeksi rahoitusosuudestaan. (Euroopan unionin virallinen lehti, 2013, 25)

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta että kunnan tuki areenahankkeelle on välttämätöntä, oikeasuhtaista, eikä vääristä kilpailua kohtuuttomasti. Tapahtumayhtiölle ja

käyttäjille mahdollisesti annettava tuki sopii myös sisämarkkinoille. Kunnan myöntämä tuki on valtiontukea ja tuen on osoitettu olevan perusteltua. Toteutus on tehty avoimesti, syrjimättä tai suosimatta erityistä tahoa. Tasapainotestin tulos on positiivinen. Komissio katsoo Uppsalan areenahankkeen soveltuvan sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. Toimenpide soveltuu sisämarkkinoille ja komissio hyväksyy areenahankkeelle annettavan 16,5 milj. euron tuen. (Euroopan unionin virallinen lehti, 2013, 26–27)

Hanke on saanut komission hyväksynnän toukokuussa 2013, European Commission – IP/13/394, 02/05/2013. Hankkeen toinen vaihe, jossa perustetaan kiinteistö- ja tapahtumayhtiöt, on alkanut. (Uppsala-arena, 21.4.2015) Hankkeesta kerrotaan lisää kappaleessa 3.4.

3.2.3 Arvio Keskusareenan lainmukaisuudesta komission asettamiin vaatimuksiin nähden

Hankevertailussa olevat hankkeet Uppsala ja Kööpenhamina, ovat molemmat saaneet Euroopan komission hyväksynnän, (European Commission – IP/13/394, 02/05/2013 ja European Commission - IP/13/434, 15/05/2013), eli hankkeiden julkinen rahoitus on hyväksytty välttämättömänä osana hankkeita joilla varmistetaan kansalaisten pääsy urheilu- ja kulttuuriareenoille.

Tampereen kaupungin kunnanvaltuusto kyselyssä 2013 mainitaan että kaupunki on sopimassa neuvotteluja EU:n komission kilpailuosaston kanssa. Näistä neuvotteluista ei tämän jälkeen löydy minkäänlaista tietoa, onko niitä käyty, tai mikä on ollut mahdollinen tulos. Samassa pöytäkirjassa todetaan myös hankkeesta tehtävän tarvittavat selvitykset kuten mahdollinen ilmoitusmenettely sitten kun neuvottelut saadaan loppuun. Tämän perusteella voidaan olettaa Tampereen kaupungin tekevän tarvittavat toimenpiteet ja selvitykset sekä olevan tietoinen näistä EU:n asettamista vaatimuksista: muun muassa SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohta, joka on jo edellä mainittu.

Tampereen hanke on hyvin samankaltainen kuin Uppsalan ja Kööpenhaminan hankkeet. Tampereen hankkeen erot ovat rakenteellisia verrattuna kahteen muuhun; kansi-rakenne jolle areena rakennetaan. Tämä aiheuttaa huomattavat lisäkustannukset hankkeelle.

Kannella kuitenkin mahdollistetaan uusi tonttimaa keskeiselle paikalle, areenan erinomainen saavutettavuus, sekä ratkaistaan yleisesti areenan sijoittuminen, sillä hankkeelle oli hankala löytää sijoituspaikka. Kaikkien hankkeiden lähtökohdat ovat kuitenkin samat: tavoite on varmistaa kansalaisten pääsy urheilu- ja kulttuuriareenoille. Hankkeen luonteen vuoksi julkinen tuki on välttämätöntä. Täysin yksityisesti rahoitettu hanke ei olisi ollut mahdollinen, eikä olisi myöskään tukenut tavoitetta areenan mahdollisimman laajasta saavutettavuudesta kansalaisille sekä voittoa tavoittelemattoman urheilu- ja kulttuuritoiminnan tukemisesta. Laskelmien mukaan Tampereen hankkeen saama julkinen tuki on linjassa Uppsalan ja Kööpenhaminan hankkeiden saamien tukien kanssa, eli se ei ole kohtuuttoman suuri verrattuna hankkeen kokonaiskustannuksiin. Edellä esitellyillä perusteilla voidaan arvioida myös Tampereen hankkeen soveltuvan sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla ja aikanaan saavan hyväksynnän Euroopan komissiolta.

3.3 Hankkeen hyödyt Tampereen kaupungille

Kaupunginhallituksen pöytäkirjassa 10.5.2010 johtaja Juha Yli-Rajala toteaa kaupungille syntyvistä hyödyistä seuraavasti: ”Tampereen kansi ja keskusareena – hanke on merkittävä kaupunkikehityshanke, joka tuottaa kaupungille huomattavasti suurempaa taloudellista etua kuin hankkeen alkuvaiheen ja elinkaaren aikaiset kustannukset kaupungille olisivat. Deloitte Oy on tehnyt arvion hankkeen taloudellisista kokonaisvaikutuksista Tampereen, Pirkanmaan ja koko Suomen osalta. Arvion mukaan hankkeella on merkittävä vaikutus seudun taloudelliseen kehitykseen. Hankkeen toteutusaikaiset ja valmistamisen jälkeiset verotulo- ja työllisyysvaikutukset ovat kaupungille erittäin merkittävät. Lisäksi monitoimihallityöryhmä on tehnyt laskelmat hankkeen välittömistä taloudellisista vaikutuksista kaupungille. Rata-alueen kattaminen tuo keskeiselle paikalle lisää toimisto- ja liikehuoneistoja, joille on suora yhteys asemalaitureilta. Tämä lisää Tampereen talousalueen houkuttelevuutta eri yritysten tulevana sijaintipaikkana. Kansirakenne yhdistää toteutuessaan radan jakamia kaupunginosia ja alueelle syntyy huomattava määrä julkista kaupunkitilaa. Samalla paranevat eri pyöräily- ja jalankulkuyhteydet. Hanke on kaupungin kannalta toteuttamiskelpoinen ja kannatettava. Tämän vuoksi kaupungin on syytä pyrkiä edesauttamaan sen toteutumista.”

Kiinteistöjohtaja Mikko Nurminen 6.5.2010: ”Kiinteistötoimi pitää hanketta kannatettavana. Kannen rakentaminen mahdollistaa uuden tonttimaan syntymisen kaupunkirakenteellisesti erinomaiselle paikalle.”

Tilaaajapäällikkö Tuula Martikainen 6.5.2010: ”Tampereen Kansi ja Keskusareena – hanke sekä Hakametsän kehittäminen lisäävät toteutuessaan Tampereen mahdollisuuksia toimia suurten kulttuuri- ja urheilutapahtumien järjestämiskaupunkina. Hankkeet toteuttavat kaupunkistrategian päämäärää, jonka mukaan Tampere on vetovoimainen kansainvälinen yritysympäristö ja kulttuurikaupunki. Hankkeiden vaikutukset kaupungin liikuntapalveluihin ja -olosuhteisiin ovat esityksen perusteella positiivisia, mutta niiden vaikutuksia palveluihin on vielä selvitettävä.”

Keskusareenahankkeen kannalta on tärkeää myös Tampereen kaupungin ja ympäristökuntien väestökehitys. Tampereen väestö lähenee seuraavan 15 vuoden aika 250 000 asukasta (Tampereen väestösuunnite vuoteen 2030, 2012, 4) ja myös ympäristökuntien väestökehitys on vahvaa Pirkanmaan säilyttäessä vetovoimaisuutensa ennusteiden mukaan (VM 2012, Pirkanmaa, 108).

Hankkeen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu Deloitte tekemässä raportissa laajasti ja keskeiset havainnot esitetään seuraavaksi tiivistetysti. Raportissa todetaan että hankkeella on mahdollisuus vaikuttaa merkittävästi Tampereen ja ympäröivän alueen taloudelliseen kehitykseen. Hankkeen rakennusvaiheen arvioidaan työllistävän keskimäärin 360 henkilöä noin 8 vuoden aikana ja rakentamisen huippuvuonna rakennustyömaan arvioidaan työllistävän 630 henkilöä. Kansi-hankkeen valmistuttua on arvioitu hankkeen seurauksena alueelle syntyneen lähes 2300 uutta työpaikkaa. Merkittävä osa työpaikoista, noin 1500 kappaletta, liittyy lisääntyneeseen toimistotilaan. 360 uuden henkilön arvioidaan työllistyvän hankkeen epäsuorien vaikutusten seurauksena. Hankkeen arvioidaan tuottavan Tampereelle 119 miljoonaa euroa arvonlisää. (Deloitte 2010)

Hankkeen verovaikutukset ovat myös merkittävät. Hankkeen valmistumiseen mennessä verovaikutus olisi yhteensä noin 600 milj. euroa ja Tampereen kunnallisverokertymä palkkatuloista olisi noin 7,5 miljoonaa euroa Kannen osalta. Hankkeella arvioidaan olevan merkittäviä laadullisia vaikutuksia, kuten investointien lisääntyminen, uuden liiketoiminnan houkuttelevuus alueelle, julkisen liikenteen käytön edistäminen ja vapaa-

ajanviettomahdollisuuksien lisääntyminen. Riskeiksi määriteltiin esimerkiksi mahdolliset ruuhkat rakennusvaiheen aikana ja isojen tapahtumien yhteydessä. (Deloitte 2010). Tulee kuitenkin ottaa huomioon että Deloitteen arviot on tehty vuonna 2010, jonka jälkeen hanke on kokenut suurta myllerrystä, taloudellinen tilanne on pysynyt alavireisenä ja hankkeen toteutumisajankohta on edelleen arvoitus. Siitä huolimatta edellä esitetyt luvut antavat suuntaa hankkeen vaikutuksista ja Tampereen kaupungille koituvista hyödyistä.

Hanke on herättänyt monenlaisia mielipiteitä, mutta voidaan kuitenkin olla sitä mieltä että Keskusareena on Tampereen kaupungille ja sen vetovoimaisuudelle erittäin merkittävä kaupunkikehityshanke, joka takaa tulevaisuudessa laadukkaan areenan urheilulle, kulttuurille ja muille tapahtumille. Sen voidaan sanoa olevan myös Suomessa ensimmäinen laatuaan, prosessin luonteen, kaupunkikuvallisen merkityksen ja kaupungin kehittämisen kannalta. Tampere näyttää siis myös esimerkillään rohkeutta ja ennakkoluiottomuutta, sekä tietä muille vastaaville yhteistyöhankkeille tulevaisuudessa.

3.4 Yhteenveto ja vertailu hankkeen kustannuksista

Seuraavaan taulukkoon on koottu Tampereen keskusareenan, Uppsalan areenahankkeen sekä Kööpenhaminan jo rakenteilla olevan areenan keskeisiä lukuja ja mittareita, jotta voidaan vertailla hankkeita ja tehdä johtopäätöksiä muiden pohjoismaisten areenahankkeiden perusteella Tampereen areenahankkeeseen liittyen. Uppsalan ja Kööpenhaminan areenahankkeet ovat molemmat saaneet Euroopan komission hyväksynnän (European Commission – IP/13/394, 02/05/2013 ja European Commission - IP/13/434, 15/05/2013), eli hankkeiden julkinen rahoitus on hyväksytty välttämättömänä osana hankkeita joilla varmistetaan kansalaisten pääsy urheilu- ja kulttuuriareenoille.

	Tampere	Uppsala	Kööpenhamina
Areenan kustannusarvio	76 milj.€ (+kansi 45milj.€) ⁽¹⁾	80,7 milj.€ ⁽³⁾	148 milj.€ ⁽⁴⁾
Hankkeen kokonaiskustannusarvio	400 milj.€ ⁽¹⁾	80,7milj.€	148 milj.€
Julkinen rahoitus	22,7 milj.€ ⁽²⁾	16,1milj.€ ⁽⁶⁾	45 milj.€ ⁽⁵⁾
Yksityiset sijoitukset	ei tiedossa	10,7milj.€	43 milj.€ ⁽⁵⁾

(+leasing tuotot)		(+2,7milj.€) ⁽⁶⁾	
Kiinteistöyhtiön ottama laina	ei tiedossa	48,4milj.€ (+2,8milj.€) ⁽⁶⁾	60 milj.€
Lainan ja yksityisten sijoitus- ten osuus areenasta	100- (22,7/130)*100= 82,538≈83 %	100- (16,1/80,7)*100= 80,049≈80 %	100- (45/148)*100= 69,594≈70 %
Lainan ja yksityisten sijoitus- ten osuus koko hankkeesta	100- (22,7/400)*100= 94,325≈94 %	100- (16,1/80,7)*100= 80,049≈80 %	100- (45/148)*100= 69,594≈70 %
Lainarahan osuus hankkeesta	ei tiedossa	100- (29,5/80,7)*100= 63,445≈63%	100- (88/148)*100= 40,541≈41%
Katsojakapasiteetti (jä- äkiekko/urheilu)	11000 ⁽⁷⁾	8500 ⁽⁶⁾	12500 ⁽⁵⁾
Katsojamäärä (konsertti)	14000 ⁽⁷⁾	10000 ⁽⁶⁾	15000 ⁽⁵⁾

Taulukko 4 Keskeisiä lukuja Tampereen, Uppsalan ja Kööpenhaminan areenahankkeisiin liittyen. (¹KH, 10.5.2010; ²KH, 30.5.2011 § 329; ³Uppsala-areenan -nettisivut, vierailtu 19.4.2015; ⁴European Commission, IP/13/434, 15/05/2013; ⁵Copenhagen Arena – nettisivut, vierailtu 17.4.2015; ⁶UNT 2013; ⁷Keskusareena-nettisivut, vierailtu 21.4.2015)

Tampereen Kansi- ja Keskusareena –hankkeen kokonaiskustannusarvio on 400 miljoonaa euroa, josta areenan osuus kansineen on noin 130 miljoonaa euroa. Kannen osuus on noin 45 milj. euroa ja hallin osuus noin 76 milj. euroa. (KH 10.5.2010) Kaupunki on sitoutunut hankkeeseen 22,7 miljoonalla eurolla, joten kaupungin osuus areenan rahoituksesta on noin 17 %. On perusteltua ottaa laskelmaan mukaan myös kannen kustannukset, koska kaupunki osallistuu ennen kaikkea kannen rakentamisvalmiiksi saattamiseen. Lainan osuus koko hankkeesta tulee olemaan noin 94 %.

Kööpenhaminan areenahankkeen kokonaiskustannusarvio on noin 148 milj. euroa. Kööpenhaminan kaupunki ja Realdania (yksityinen säätiö) ovat molemmat sitoutuneet hankkeeseen 43 milj. eurolla. Tanskan kulttuuriministeriön alaisuudessa toimiva toimi-

tilavaliokunta on luvannut ehdollisen tukensa aina 2 milj. euroon asti. Tämän lisäksi Tanskan olympiakomitea ja urheiluliitto tukevat hanketta hankkeen toimintavaiheessa erilaisin tuin ja avustuksin. Julkisen sektorin panostukseksi hankkeen rakentamiseen voidaan tämän mukaan lukea 43-45milj. euroa. Yksityisen sektorin sijoittaessa 43milj. euroa jää lainarahan osuudeksi 60-62milj. euroa. Julkisen rahoituksen osuus on laskelmien mukaan noin 30% ja lainarahan osuus noin 41% hankkeen kokonaiskustannusarviosta. Areenan rakentaminen on parhaillaan käynnissä ja sen arvioidaan valmistuvan loppu vuodesta 2016.

Uppsalan areenahankkeen kokonaiskustannusarvio on noin 81 milj. euroa. Hankkeen kustannusarvio on muuttunut sitten vuoden 2013, jolloin komission päätöksessä kerrottiin hankkeen kustannusarvioksi 72milj. euroa. Hankkeen muuttuneista kustannuksista uutisoi UNT-lehti. Uppsalan kunta on sitoutunut hankkeen rakennusvaiheeseen 16,1 milj. eurolla, sekä suunnittelu vaiheeseen 1,6 milj. eurolla. Tämän lisäksi kaupunki on sitoutunut vuokraamaan tiloja 1,6 milj. eurolla vuodessa 25 vuoden ajan. Uppsalan kunta sijoittaa rakennusvaiheeseen lupaamansa 16,1 milj. euroa sitten kun rahoitus on muilta osin varmistunut. Julkisen rahoituksen osuus hankkeen kokonaiskustannuksista tulee olemaan noin 20 %. Hanke tavoittelee 10,7 milj. euron sijoituksia yrityksiltä ja yhdistyksiltä, ja ottaa lainarahaa noin 48,4 milj. euroa. Hankkeen rakennusvaiheeseen on tarkoitus kerätä varoja leasing tuotoilla 2,7 milj. euroa. Rahoituksen loppuosan, 2,8milj. euroa voidaan olettaa hankittavan lainana. Lainarahan osuus hankkeesta tulee arviolaskelmien mukaan olemaan noin 63 %. (UNT 2013) Hankkeeseen kerätään siis parhaillaan rahoitusta. Rakentaminen voi alkaa aikaisintaan vuoden 2015 lopussa ja areena valmistuu aikaisintaan vuonna 2017. (Uppsala-areenan –nettisivut, 20.4.2015)

Julkinen rahoitus jää Tampereen hankkeessa vertailuhankkeita alhaisemmalle tasolle, noin 17 %, kun vertailuarvot hankkeista ovat Kööpenhamina noin 30 % ja Uppsala noin 20 %. Pelkkää areenan kustannusarviota katsottaessa näyttää Tampereen hanke edullisimmalta. Vertailussa on kuitenkin yleisesti huomioitava että Tampereen hankkeen kustannusarvioita ei ole päivitetty, toisin kuin kahden muun hankkeen, joten Tampereen hankkeen todelliset kustannukset selviävät vasta tulevaisuudessa. Katsojakapasiteetiltaan Tampereen hanke asettuu kahden muun hankkeen väliin. Tampereen hankkeen kokonaiskustannusten ollessa massiiviset, voi lainan osuus nousta huomattavaksi. Yksityisten sijoitusten ja lainan osuus tulee Tampereen hankkeessa olemaan kuitenkin noin 94 %, joka on korkeampi kuin vertailu hankkeissa.

3.5 Arvio Tampereen kansi- ja keskusareenahankkeessa toteutuneista riskeistä

Seuraavassa arvioidaan Tampereen kansi- ja keskusareenahankkeessa toteutuneita riskejä, ja riskejä jotka voivat mahdollisesti toteutua hankkeen edetessä ja valmistuessa.

Suunnittelu- ja rakennusriskit

”Suunnittelu- ja rakennusriski voi todentua esimerkiksi huonon sään tai maanlaadun vuoksi” (Ghobadian ym. 2004, 180). Kaavaan liittyen on tehty useita selvityksiä mm. maaperästä, hulevesistä, melusta, tärinästä ja raideliikenteeseen liittyvistä riskeistä (YLA, 1.2.2011). Rakennettavuusselvityksessä on selvitetty maaperän ominaisuuksia asemakaavan eri alueilla. Rata-alueen perustuksissa tullaan käyttämään ratkaisua joka häiritsee mahdollisimman vähän raideliikennettä, siten ettei ratoja jouduta purkamaan ainakaan pitkäksi aikaa tai suurelta alueelta. Rajallinen tila ja aika asettavat myös haasteensa. Maaperän todetaan alueella olevan yleisesti vaihtelevaa (suuria lohkaraita, rakennusjätettä, soraa, ym.) ja maaperätutkimuksia olevan käytössä melko vähän. Riittävät lisätutkimukset on tehtävä keskusareenan rakenteiden suunnittelun yhteydessä perustamisolosuhteisiin, paalutettavuuteen ja mm. painuma- ja kantavuustarkasteluihin liittyen. Pohjaveden todetaan sijaitsevan 15...17m syvyydessä, joten sillä ei ole vaikutusta rakentamiseen. (Rakennettavuusselvitys asemakaavan muutosta varten, 2010) Mahdolliset riskit todentuvat rakentamisen alkaessa jos tarvittavia selvityksiä ei tehdä, ja rakentaminen aloitetaan puutteellisin tiedoin. Tämä voi johtaa viivästyksiin rakennusvaiheessa.

Yleisesti voidaan katsoa että hankkeen toteutettavuus on selvitetty hyvin. Kaavaan (8366) liittyen on tehty seuraavat selvitykset: Ekotehokkuusselvitys 17.11.2010, Hulevesiselvitys 26.10.2010, Ilmanlaatuselvitys 26.10.2010, Kaupunkirakennusselvitys 29.10.2010, Liikenneselvitys 09/2010, Maaperän haitta-ainetutkimus 14.9.2010, Poliisitalonmelutasot 4.3.2011, Rakennettavuusselvitys 10.9.2010, Rakennettavuusselvitys VR rata 8.3.2010, Rakentamisen aikainen melu 28.10.2010, Runkomeluselvitys 24.1.2011, Taloudelliset vaikutukset 13.4.2010, Tärinäselvitys 26.10.2010, Turvallisuus- ja palotekninen suunnitelma 30.3.2011, Tuulisuusselvitys 24.1.2011, Ympäristömeluselvitys 19.1.2011, Liikenteellinen riskitarkastelu 4.4.2011, Poliisitaloon kohdistuva melu rakentamisen jälkeen 17.3.2011.

Kaavaan liittyen on tehty myös lukuisia asemapiirroksia ja selvityksiä jotka ovat olleet tarkastettavana ja hyväksyttävänä. Kaupunkilaisten on ollut mahdollista antaa palautetta ehdotuksista ennen niiden käsittelyä. Kaavaan herättämistä mielipiteistä lisää kohdassa sosiaaliset riskit.

Käyttöönottoon liittyvät riskit

Käyttöönottoon liittyvät riskit voivat todentua muun muassa silloin jos valmistunut hanke ei vastaa käytettävyydeltään sille asetettuja tavoitteita. Tämän kaltaiset ongelmat voidaan kuitenkin välttää onnistuneella suunnittelulla ja riittävällä valvonnalla toteutuksen ajan. Mahdollisesti muuttuvista tarpeista ja yksityiskohdista tulee keskustella varhaisessa vaiheessa, jotta muutokset olisi mahdollista saada hankkeeseen mukaan. Tässä painotetaan osapuolien vahvaa yhteistyötä ja halua yhteiseen näkemykseen. (mm. Watkins & Kirkham, 2011) Hankkeen viivästyminen aiheuttaa myös riskejä käyttöönottoon. Areenalle suunnitellut tapahtumat voivat peruuntua, liiketilojen vuokraajille voi aiheutua taloudellisia menetyksiä, jotka seuraisivat valmistumisesta vastuussa olevan osapuolen kannettavaksi ainakin osittain (hyvityksiä muun muassa maksettuihin vuokriin), viivästyksset asuntojen valmistumisessa aiheuttavat ongelmia tuleville asukkaille, vaadittavan infrastruktuurirakentamisen viivästyminen aiheuttaa riskejä koko areenan ja oheistoimintojen käytettävyydelle, jne. Kansi- ja keskusareena hankkeen käyttöönottoon mahdollisesti liittyviä riskejä voidaan luonnollisesti vain arvailla tässä vaiheessa.

Rakennuksen kysyntään, volyyymiin ja käyttöön liittyvät riskit

Kysyntään, volyyymiin ja käyttöön liittyvät riskit ovat ilmeisen vakavasti otettavia etenkin, jos hankkeiden ajateltu kesto (tai käyttöikä) on vuosikymmeniä. Alueen väestönkasvu ja –kehitys sekä tulevaisuuden muut ennustamattomat trendit vaikuttavat luonnollisesti kysyntään. (Ghobadian ym. 2004, 180)

Keskusareena-hankkeen kannalta on keskeistä Tampereen kaupungin ja ympäristökuntien väestökehitys. Tampereen väestö lähenee seuraavan 15 vuoden aikana 250 000:ta asukasta (Tampereen väestösuunnite vuoteen 2030, 2012, 4) ja myös ympäristökuntien väestökehitys on vahvaa Pirkanmaan säilyttäessä vetovoimaisuutensa ennusteiden mukaan (VM 2012, 108). Väestökehityksen ollessa suotuisaa, täytyy vielä huolehtia että areenalla järjestettävät tapahtumat kiinnostavat riittävän suurta yleisöä. Areenan valmis-

tuessa jääkiekon pääareenaksi Tampereella (mm. KV, 19.5.2010), kohdistuu jääkiekon yleisömääriin odotuksia. Ohjelma areenalla tuleekin pitää monipuolisena, eli aikaa myös muille tapahtumille tulee varata että vastataan monipuolisesti yleisön odotuksia, ja ettei kaikkea laiteta niin sanotusti yhden kortin varaan.

Projektin ollessa vasta suunnitteluvaiheessa voidaan vain arvioida hankkeen kysyntää. Areenan voidaan arvioida saavuttavan korkean käytettävyyssasteen hintatason pysyessä kohtuullisena. Tampereella on ollut tarve monitoimiareenalle, joka korvaa elinkaarensa loppupäässä olevan Hakametsän jäähallin. Näin ollen hankkeen areena-osuus tulee vastauksena todelliseen tarpeeseen (KV, 19.5.2010). Hankkeessa rakennetaan myös liiketiloja. Taloudellisen tilanteen ollessa heikko, on keskusta-alueella vapaana paljon liiketilaa. Yksin Koskikeskuksessa, joka sijaitsee vain muutaman minuutin kävelymatkan päässä suunnitellusta areenakompleksista, on maaliskuussa 2015 vapaana tai vapautumassa 12 liiketilaa ja yhtä paljon pienvarastoja liikkeiden käyttöön (Citycon 2015). Areenakompleksi tulee kilpailemaan liiketilojen tarjonnassa Koskikeskuksen ja Tullintorin, sekä uuden kauppakeskus Ratinan kanssa. Maaliskuussa 2015 Yle uutisoi Kiinteistösjoiitusyhtiö Spondan aloittavan uuden kauppakeskuksen rakentamisen Ratinaan huhtikuussa 2015 (Yle 30.3.2015). Ratinan kauppakeskus on 240milj. euron hanke, kauppakeskuksen arvioidaan valmistuvan keväällä 2018 ja sinne tulee 150 liiketilaa. Tampereen kaupungin Keskustahankkeen johtaja Tero Tenhunen kommentoi uutisessa Ratinan kauppakeskuksen lisäävän keskustan vetovoimaa, sekä toteaa ettei hanke ole keneltäkään pois vaan tuo keskustaan enemmän ihmisiä ja palveluita. Taloudellisen tilanteen jatkuessa nykyisen kaltaisena, voidaan liiketilojen täyttäminen nähdä vähintäänkin haasteellisena. Ratinan kauppakeskushankkeen julkistamisen jälkeen voidaan pohtia tuleeko Keskusareena hankkeen profiili muuttumaan, toisin sanoen, tullaanko liiketilojen suunniteltua määrää muuttamaan. Tulevan areenan yhteyteen toki sopisi hyvin kohdistettuja palveluita ja areenan päätoimintoihin erikoistuneita liikkeitä, kuten jääkiekko, joilla voidaan houkutella kävijöitä. Onnistuneella markkinoinnilla voidaan myös tehdä paljon ja kompensoida mahdollisia ongelmia saavuttaen parempia asiakasvirtoja. Siitä huolimatta nykyisessä, alavireisessä taloudellisessa tilanteessa liiketilojen vuokraamisen haasteet ja sitä kautta menetettävät vuokratulot, voidaan kuitenkin nähdä selvänä riskinä. Tässä vaiheessa voidaan toivoa että taloudellinen tilanne on parantunut vuoteen 2020 tai 2021 mentäessä, jolloin ensimmäisten talojen arvioidaan valmistuvan (AL, 2014 – NCC vetäytyy).

Areenakompleksin yhteyteen on tarkoitus rakentaa myös hotelli. Alueelle on juuri valmistunut Tornihotelli ja majoitusliikkeistä on tällä hetkellä hyvä tarjonta Tampereella. Matkustajamäärät ovat vaihdelleet viime vuosina. Vuonna 2012 saavutettu huippu taitui vuonna 2013 matkailijoiden määrän laskiessa ja majoitusmyynnin kokonaisarvon laskiessa. Käyttöaste on ollut laskussa vuodesta 2008 asti yöpymisen keskihinnan noustessa vuodesta 2010. (Visit Tampere 2014) Majoituspalveluista on Tampereella hyvin tarjontaa ja alalla kilpailua, jota juuri valmistunut Tornihotelli lisää. Areenan yhteyteen suunniteltu hotelli palvelisi varmasti tarkoitustaan suurten tapahtumien yhteydessä tarjotessaan kaikki palvelut samassa rakennuksessa niitä haluaville ja vastaisi kasvavaan majoituspalveluiden kysyntään tapahtumien aikana. Hotelli kohtaisi erinomaisesta sijainnistaan, rautatieaseman ja linja-autoaseman tuntumassa, huolimatta kovia kilpailijoita. Asiakkaiden saaminen hotelliin myös hiljaisempina sesonkina olisi luonnollisesti hyvin tärkeää jotta käyttöaste saataisiin pidettyä korkeana, hotelliyön hinta kohtuullisena ja kustannukset yleisesti kurissa. Tällä perusteella voidaan hotellihanke nähdä erityisen haasteellisena jos kilpailutilanne pysyy nykyisellään. Hotelli suurena investointina aiheuttaa merkittävän riskin jollei tavoiteltuja asiakasmääriä saavuteta.

Teknologiaan ja vanhentuneisuuteen liittyvät riskit

Suunnitteluun ja teknologisiin ratkaisuihin liittyvissä päätöksissä tehdyt virheet saattavat tuottaa käyttöön liittyviä vikoja ja ongelmia hankkeen myöhemmissä vaiheissa. Yksi riskien hallintaan liittyvä keskeinen asia on tehdä perusteellisesti harkittuja valintoja suunnittelussa ja teknologiassa projektin alkuvaiheessa. (Pretorius ym. 2008, 152-153)

Teknologiaan ja vanhentuneisuuteen liittyvät riskit voivat toteutua myös silloin jos uusiin teknologioihin on tehty suuria panostuksia eikä niitä pystytäkään hyödyntämään toivotulla tavalla tai jos ne pahimmassa tapauksessa aiheuttavat taakkaa ja lisäkustannuksia. (Asenova, 2012) Hankkeessa käytettävä teknologiaa on hankkeen tässä vaiheessa hankala arvioida. Toivottavaa on että budjetin asettamissa rajoissa käytetään uusinta tarkoituksen mukaista teknologiaa. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeiden yhtenä etuna on nähty, pelkästään julkisilla varoilla rahoitettaviin hankkeisiin verrattuna, se että käytössä ovat suuremmat resurssit joilla voidaan paremmin hallita epävarmuutta, ratkaista ongelmia, erikoistua, kyetä nopeisiin muutoksiin ja hyödyntää uusimpia teknologioita (Opetusministeriö 2002, 6). Näin ollen voitaisiin olettaa hankkeessa käytettävän uusinta teknologiaa. Taloudellinen tilanne aiheuttaa tällekin osa-alueelle

punnittavaa, sillä kompromisseja joudutaan varmasti tekemään. Kuten on todettu, hankkeen rahoituksen kanssa on ollut ongelmia. Tämä johtaa varmasti pienempään kokonaisbudjettiin ja ajaa etsimään myös edullisempia rakennusratkaisuja. Riskinä tässä voidaan nähdä päätyminen halpoihin materiaaleihin, viimeistelystä tinkimiseen ja edullisemman, vanhan tekniikan käyttäminen. Edullisten ratkaisujen hakeminen on sinällään hankkeen kannalta positiivinen asia, eikä suinkaan riski. Hankkeelle asetettuun korkeaa tasoon nähden, tämä voi kuitenkin muodostua riskiksi, sen suhteen ettei tavoitellulle tai toivotulle tasolle yllä jos haetaan voimakkaita säästöjä. Hankkeen arkkitehtuurista vastaa Daniel Libeskind ja hänen arkkitehtityöryhmänsä. Arkkitehtuurisesti hanke vastaa nykypäivän vaatimuksia ja tuo rohkeasti uutta Tampereen kaupunkikuvaan. Nähtäväksi jää mihin arkkitehtuuriset trendit kääntyvät ja kuinka hyvin toteutuneet rakennukset kestävät aikaa.

Sääntöihin ja lainmukaisuuteen liittyvät riskit

Lainmukaisuuteen liittyvät riskit toteutuvat esimerkiksi jos, lainsäädäntöä muutetaan kesken hankkeen, EU:n antamat heti voimaanastuvat säännökset vaikuttavat sopimukseen tai hankkeeseen, hanke ei ole edennyt lain mukaan, hankkeen jollakin osapuolella ei ole valtuuksia osallistua hankkeeseen tai esimerkiksi jos jokin sopimuksen osapuoli on jäävi allekirjoittamaan sopimuksen. Kaksi ensin mainittua riskiä liittyvät lain muuttamiseen, ja jälkimmäiset laillisuuteen. (Akintola ym. 2008, 46)

Tutkimuksessa esiteltyjen Tampereen kaupunginvaltuuston ja -hallituksen pöytäkirjojen perusteella hanke ei ole kohdannut lain tai sääntöjen muuttumisesta aiheutuvia ongelmia, ja on edennyt lain ja sääntöjen mukaan. Hallinto-oikeus sekä korkein hallinto-oikeus ovat käsitelleet hankkeesta tehdyt valitukset ja korkein hallinto-oikeus on hylännyt viimeiset hankkeeseen ja päätöksentekoon kohdistuneet valitukset 11.3.2013. Hankkeen toteutumiselle ei siis ole laillisia esteitä. Lainmukaisuuteen liittyvän riskin voidaan nähdä kuitenkin toteutuneen oikeuskäsittelyyn mentäessä, sillä se on aiheuttanut omalta osaltaan hankkeelle viivästymistä.

Rahoitusriski

Lyhyesti sanottuna: *PPP-hankkeissa rahoitusriskit liittyvät usein inflaatioon ja korkotason heilahteluihin hankkeiden pitkän keston vuoksi. Yksityisen tulee erityisesti huomioida se että projekti saadaan tuottamaan ja sillä pystytään maksamaan rahoituksesta aiheutuneet kulut talouden heilahdellessa.* (Akintola ym. 2008, 45) Rahoitusriskiin liit-

tyy myös monia muita näkökulmia kuin edellä esitetty. Riski voi liittyä esimerkiksi siihen että rahoitusta ei saada, se on kalliimpaa kuin alun perin oli odotettu tai siihen vaikuttavat yllättävät muutokset taloudessa, joita ei ole osattu ennakoida riittävän hyvin. (esim. Asenova 2012)

Rahoitusriskin toteutuminen on mahdollista niin sanotuissa normaalioloissa, mutta etenkin talouden suvantovaiheissa PPP-hankkeet ovat erityisen alttiita juuri rahoitusriskille. Kappaleessa 2.8.4 Finanssi kriisin vaikutukset hankkeeseen, käsitellään rahoitusriskin toteutumisen erilaisia mahdollisuuksia yksityiskohtaisesti, ja erityisesti sitä millä tavoilla rahoitusriski voi toteutua kriisitilanteissa. Seuraavaksi kerrotaan miten finanssikriisi on vaikuttanut Keskusareena hankkeeseen.

Finanssikriisit aiheuttamat riskit

Kappaleessa 2.8.4 Finanssikriisin vaikutukset PPP-hankkeisiin, on esitelty miten talouden laskusuhdanne on vaikuttanut hankkeisiin. Seuraavaksi arvioidaan miten kriisi on vaikuttanut tarkasteltavaan hankkeeseen. Kriisi aikoihin liittyy markkinoilla kasvanut riskiaversio (Coelho ym. 2009, 5), joka on selkeästi näkynyt Tampereen kansi- ja keskusareena hankkeessa. Tampereen keskusareena Oy yritti kerätä rahoitusta hankkeelle useamman vuoden ajan. Neuvottelut ovat lehtiartikkelien mukaan olleet käynnissä jo vuosia. Esimerkiksi jo keväällä 2011 yhtiö kertoi mukaan lähtevistä sijoittajista tulevan tietoa kuluneen kevään aikana. (Yle 2011) Vielä toukokuussa 2014 Keskusareena yhtiön Rikard Bjurström kertoi että tarkoituksena on saada rahoitus kasaan heinäkuussa 2014. Maaliskuussa 2014 Tampereen kaupunki oli kuitenkin kertonut aloittavansa neuvottelut myös muiden toimijoiden kanssa hankkeen toteuttamisesta. Bjurströmilla oli kuitenkin usko että Keskusareena yhtiö rakentaa hallin ja toteaa että ”*kaikki sopimukset pitää myös saada aikaan (heinäkuussa 2014), koska yksityinen raha ei jää odottamaan. Se haluaa välittömästi sijoittua ja saada tuottoa.*” (Yle 2014) Hankkeen kohdalla riskiaversion kasvu on osoittautunut kohtalokkaaksi, sillä alkuperäinen toteuttajayhtiö ei saanut rahoitusta kasaan. Luoton saatavuus markkinoilla on heikentynyt ja kuten aiemmin on todettu, vaikutukset näkyvät juuri toteutusvaiheessa olevissa projekteissa.

Markkinoiden epäluottamus hankkeeseen on varmasti johtunut pitkälti yleisestä talouden tilasta. Voidaan kuitenkin arvioida mitkä muut seikat ovat vaikuttaneet siihen, ettei rahoitusta ole saatu kasaan. Hankkeen investointisuunnitelma ei ehkä ole ollut sijoittaji-

en mielestä elinvoimainen, riskien jako julkisen ja yksityisen sektorin kesken ei välttämättä ole vakuuttanut sijoittajia, hanke viitekehyksessä on voinut olla puutteita jos se ei ole ollut vakuuttava ja läpinäkyvä myös rahoitukset näkökulmat huomioiden (mm. tarkat laskentamenetelmät). Vastaavanlaisista hankkeista ei myöskään löydy paljoa kokemusta, joten vakiintumattomat toimintatavat puolin ja toisin ovat voineet aiheuttaa epävarmuutta osapuolille. Tästä esimerkkinä poliittiset ja säännöksiin liittyvät riskit jotka toteutuivat jossain määrin hankkeen mennessä oikeuskäsittelyyn. (Coelho ym. 2009, 8)

Finanssikriisi voi syventää joitakin hankkeiden kokemia riskejä. Tampereen hankkeessa yksityiset sijoittajat ovat mahdollisesti kokeneet riskit liian suuriksi, eivätkä ole nähneet hanketta houkuttelevana. Tässä tilanteessa riskien jakoa voitaisiin miettiä uudestaan, jotta hankkeesta saataisiin houkuttelevampi yksityisille sijoittajille. Toki on otettava huomioon Tampereen kaupungin tekemät päätökset sen taloudellisista sitoumuksista hankkeeseen. Päätösten muuttaminen voi olla lähes mahdotonta kaupungin taloudellinen tilanne, käynnissä olevat hankkeet sekä sitoumusten muuttamisen kohtaama vastarinta huomioiden. Tampereen kaupungin tekemät päätökset asettavat rajoitukset hankkeen joustavuudelle.

Kansainvälisen valuuttarahaston vuonna 2009 tekemässä tutkimuksessa havaittiin lainaamisen kallistumisen ja rahoituksen saatavuuden vaikuttavan etenkin valmisteilla oleviin projekteihin, sekä suuruusluokaltaan isoihin, satojen miljoonien arvoisiin, projekteihin. (Coelho ym. 2009, 14) Tampereen hanke sopii valitettavankin hyvin todentamaan tutkimuksessa havaittuja ongelmia sen ollessa vasta valmisteilla ja arvoltaan noin 400milj. euroa. Kyselytutkimuksen avulla selvisi että osapuolet pelkäsivät sopimuskumppanin tai urakoitsijan perääntymistä, sopimuksen uudelleen neuvottelua ja kriisin vaikutuksia kysyntään. Myös nämä havainnot kuvastavat Keskusareena-hanketta. Sopimuskumppanit ovat menneet täysin uusiksi. Urakoitsija, NCC, jonka piti hanke rakentaa, on linjannut toimintaansa uudestaan ja vetäytynyt hankkeesta. Keskusareena Oy sopimuskumppanina ei pystynyt osoittamaan tarvittavaa rahoitusta. Sopimukset joudutaan siis myös neuvottelemaan uudestaan sopimuskumppaneiden näin ollen vaihtuessa. Tutkimuksessa todettiin myös että joissakin maissa hankkeet ovat jatkuneet julkisina hankkeina, mutta Keskusareenan tapauksessa tämä ei ole mahdollista hankkeen ollessa ensisijaisesti yksityinen hanke jonka mahdollistaja Tampereen kaupunki toimii. (Coelho ym. 2009, 17)

Kansainvälisen valuuttarahaston raportissa kerrotaan kriisin tuoneen esille makroekonomiset riskit herkistäen taloudentoimijoiden riskien havainnointia. Sääntely voi rajoittaa riskien siirtämistä esimerkiksi loppukäyttäjille. Sopimusehdoista sen tarkemmin tietämättä nämä mahdollisuudet ovat Keskusareenan kohdalla hyvin rajallisia Tampereen kaupungin ollessa julkiselta osapuolelta palvelujen ostaja ja hintojen ollessa josain määrin etukäteen sovittuja. Tampereen kaupunki on muun muassa sitoutunut ostamaan palveluita monitoimiareenasta 500.000 eurolla (alv 0 % elinkustannusindeksiin sidottuna) vuodessa 15 vuoden ajan. Hankkeessa toki myydään palveluita myös useille muille tahoille, joten näistä hinnoista voi löytyä joustamisvaraa. Hintataso olisi kuitenkin syytä pitää kohtuullisena että käyttöaste pysyy korkeana ja että kaikilla lähialueen ihmisillä on mahdollisuus osallistua areenalla järjestettävään toimintaan.

Edellä mainitussa raportissa (Coelho ym. 2009, 18) ehdotetaan sopimusehtojen muunteleksi esimerkiksi korkoriskin jakamista, lainatakuita tai suoria lainoja. Keskusareenan kohdalla ei ole Tampereen kaupungin intressien mukaista, kuten ei myöskään hankkeen viitekehyksen mukaista lähteä jakamaan korkoriskiä myöntää lainatakuita tai antaa suoria lainoja. Tampereen kaupunki on osoittanut omat valmiutensa, joihin edellä mainitut eivät kuulu, tai eivät ainakaan ole kuuluneet tähän mennessä tehtyjä päätöksiä katsottaessa. PPP-hankkeita voidaan avustaa myös valtionavuin, lisämäärärahoihin, takuilla minimituotoista tai esimerkiksi pääomalainaa tarjoamalla (Coelho ym. 2009, 19). Tampereen kaupunki sitoutui keskusareena hankkeeseen alun perin 18,7milj. eurolla ja tätä summaa korotettiin 4 milj. eurolla, joten hanke on jo aikanaan saanut lisämäärärahoja. Koska Keskusareena-hankkeessa ei ole kyse lain vaatimasta tai muuten välttämättömäksi katsottavasta kansalaisille tarjottavasta palvelusta kuten sairaala tai laadukkaan liikenneyhteydet, ei Tampereen kaupungin ole tässä taloudellisessa tilanteessa järkevää tarjota enempää avustuksia hankkeelle. Käynnissä kun on muitakin suuria hankkeita kuten rantaväylän tunneli -hanke. Tilanteet ja päätökset voivat kuitenkin muuttua esimerkiksi talouden suhdanteiden muuttuessa tai sopivien toteuttajatahojen löytyessä.

Finanssikriisi on vaikuttanut merkittävästi suuriin investointihankkeisiin ympäri maailmaa, eikä Tampereen hanke ole valitettavasti jäänyt vaikutuksista paitsi. Keskusareena-hankkeen pitkittyminen on monien asioiden summa kuten edellä on todettu. Yksityisen rahoituksen osuus on areenan osalta 83 % ja koko hankkeen osalta jopa 95 %. Hankkeen ollessa suurusluokaltaan 400 milj. euroa on hyvinkin ymmärrettävää että sijoittajat

ja yhteistyökumppanit näkevät mahdollisesti kohtaamansa riskit hyvin suurina, ja sen myötä hankkeen houkuttelevuus sijoituskohteena on vähintään haastava. Finanssikriisi ja sen myötä seuranneet ongelmat rahoituksen saatavuudessa ovat aiheuttaneet suurimman riskin hankkeelle sopimuspöytien ulkopuolelta arvioituna.

Rakennuksen jäännösarvoon liittyvä riski

Rakennuksen jäännösarvoon liittyvä riski liittyy siihen, säilyttääkö rakennus arvonsa vuosien jälkeen eli miten rakennuksen arvo kehittyy vuosien saatossa (Asenova 2012). Kuten edellä on todettu, PPP-hankkeissa on usein tarkoituksena että yksityinen osapuoli rakentaa esimerkiksi tien ja ylläpitää sitä sopimuksen mukaisen ajan. Tämän jälkeen esimerkin mukainen tie on usein tarkoitus luovuttaa julkiselle sektorille, ja tiellä on tarkoitus olla vielä jäljellä sopimuksen mukainen käyttöaika joka voi olla vaikka 10 vuotta. Yksityiselle rakennuttajalle syntyvä riski liittyy siihen jos tien käyttöaika ei täytäkään sovittua 10 vuotta, eli sen jäännösarvo on alhaisempi. Nämä riskit ovat todellisia myös julkiselle sektorille, kun rakennukset tai tiet luovutetaan sen käyttöön. Ongelmia syntyy kun julkisen sektorin pitäisi tuottaa palveluita toimivuudeltaan tai laadultaan huonokuntoisissa tai vanhentuneissa tiloissa. Joissakin tapauksissa rakennukset säilyvät yksityisen sektorin hallinnassa, jolloin se jatkaa tilojen ylläpitoa ja palvelutuotantoa, ja joutuu siten itse kokomaan mahdolliset riskit esimerkiksi rakennuksen huonoon laatuun liittyen. (Akintola ym. 2008, s. 47) Keskusareenan jäännösarvoa on hankala arvioida. Areena kompleksi on varmasti suunniteltu kestäämään kymmeniä, jollei sata vuotta. Rakenteiden voidaan olettaa olevan sellaiset että rakennuskompleksia pystytään muokkaamaan ja korjaamaan mahdollisesti muuttuvia tarpeita varten. Areenakompleksin kohdalla jäännösarvosta puhuminen on hankalaa, sillä se ei varsinaisesti varmastikaan koskaan poistu käytöstä. Voidaan arvioida että kun areena saapuu tiensä päähän ja jos sitä ei voida enää remontoida, se tullaan purkamaan ja keskeiselle paikalle tulee nousemaan jotakin uutta.

Poliittinen riski

Poliittiset riskit voivat liittyä esimerkiksi hallituksen tai muun hanketta ylemmän tason puuttumiseen ja väliintuloon, joka voi johtaa ongelmiin hankkeen eri vaiheissa (Asenova, 2012). Joissakin tapauksissa väliintulo, tai veto-oikeuden käyttäminen on tietenkin perusteltua, ja sen katsotaan edistävän yhteisten varojen oikeudenmukaista käyttöä tai pelastavan varat huonoennusteisistä hankkeista. Tampereen Kansi- ja keskusareena hankkeen ei ole kohdannut poliittisia riskejä, sillä poliittinen tahto on ollut sen puolella

hankkeen alusta alkaen niin Tampereen kaupungin (aloite hankkeelle) kuin valtionkin puolesta (esim. KH, 30.5.2011 § 329).

Maineeseen liittyvä riski

Maineeseen liittyvä riski voi olla mikä tahansa uhka, joka vaarantaa hankkeen imagon ja joka voi johtaa sijoittajien ja muiden sidosryhmien epäluottamukseen sekä vaikuttaa hankkeen arvoon (Asenova, 2012). Tampereen Kansi- ja Keskusareena hanke on kärsinyt lukuisista viivytyksistä ja muutoksista. Hankkeen osapuolilla oli ehkä liian optimistinen käsitys yleisen taloudellisen tilanteen kehityksestä ja hankkeeseen tarvittavan rahoituksen saatavuudesta. Hankkeen laillisten esteiden väistyttyä ongelmaksi nousi rahoituksen saatavuus. Keskusareena-yhtiö vakuutteli lukuisia kertoja rahoituksen olevan pian koossa, kuitenkin saavuttamatta tuloksia. Tampereen kaupunki sekä NCC kyllästyivät lopulta ja lähtivät etsimään muita kumppaneita. NCC:n vetäydyttyä hankkeesta, on Tampereen kaupunki yksin vetämässä hanketta eteenpäin.

Keskusareena-yhtiö toi hankkeen suurella kohinalla tamperelaisten tietouteen sosiaalisessa mediassa vuonna 2010 perustamalla Facebookiin sivun ”Tykkää Tampereen Keskusareenasta - kaiverramme nimesi hallin seinään”. Sivulla on edelleen 76 500 ”tykkäystä” (Facebook. 2015). Hankkeen vuonna 2010 saavuttama suurin yleisö on varmasti jo unohtanut koko tempauksen ja tempauksella tavoiteltu positiivinen kohina hankkeen ympärille on auttamattomasti menetetty. Vastaavanlaista latausta suurelta yleisöltä on varmasti mahdotonta enää saavuttaa hankkeen ympärille sen todella lähtiessä toteutumaan. Sosiaalisen median kirjoittelun voi toki jättää täysin omaan arvoonsa, mutta hankkeen ja Tampereen kaupungin puolesta toivoisi että julkisuuteen tuotavat suunnitelmat hankkeesta todella toteutuisivat, eikä hanke kokisi enää takapakkeja tai muutoksia siinä vaiheessa kun toteuttajakumppanit ovat selvillä. Sijoittajien ja sidosryhmien tunnelmia hankkeesta voi arvioida vain sen perusteella että rahoitusta hankkeelle ei vielä ole löydetty. Taloudellinen tilanne, mutta myös hankkeen kokemat viivytykset ja muutokset ovat varmasti yhdessä vaikuttaneet sijoittajien ja muiden sidosryhmien luottamukseen.

Ympäristöriski

Hankkeet voivat kohdata myös monenlaisia ympäristöriskejä, jos projektilla on ympäristövaikutuksia tai jos se jopa rikkoo ympäristölakeja (Asenova, 2012). Hanke voi vai-

kuttaa ympäristöön, mutta myös ympäristö voi vaikuttaa hankkeeseen. Rakennusvaiheen ympäristövaikutusten lisäksi tulee ottaa huomioon myös hankkeen pitkäaikaiset vaikutukset ympäristöön jotka toteutuvat toimintavaiheessa. (Akintola, ym. 2008, 44)

Suunnittelu- ja rakennusriskejä arvioitaessa on kiinnitetty jo huomiota ympäristöriskeihin. Hankkeeseen liittyen on tehty lukuisia selvityksiä, muun muassa ilmanlaatuselvitys ja maaperän haitta-ainetutkimus. Ilmanlaatuselvityksessä on kartoitettu hankkeen vaikutusta ilmanlaatuun sekä ilmanlaatua tulevan keskusareenan läheisyydessä. Selvityksessä on todettu kaikkien raja-arvojen alittuvan (Ilmatieteen laitos 2010).

Maaperän haitta-ainetutkimuksessa on todettu maaperän olevan pilaantunut pistemäisesti metalleilla ja maaperässä olevan kohonneita pitoisuuksia metalleja, öljyä ja muita yhdisteitä. Tämä tulee huomioida kun rakentaminen aloitetaan. Kaivutöitä tulee valvoa ympäristötekniikan asiantuntija, joka määrittää maa-aineksen haitta-ainepitoisuudet ja ohjaa raja-arvot ylittävät massat haitta-aineita käsitteleviin vastaanottoaikoisiin. Maa-alueet sinänsä jäävät rakennuksien ja liikennetarkkailujen alle. Hankealueen pohjavesi ei ole pilaantunut eikä siihen liity kunnostustarvetta. (Rambol 2010)

Tulevan kannen alla tapahtuva raideliikenne on yksi hankkeeseen erityislaatuista vaikuttava ympäristötekijä, sekä rautatieaseman ja -toiminnan yhteensovittaminen hankkeen kanssa. Raideliikenteen riskejä tulee tarkastella erityisen vakavasti myös sen vuoksi että raideliikenteeseen liittyvät dramaattisimmat riskit jos jokin menee pieleen, esimerkiksi jos ratapihalla tapahtuu junaonnettomuus. Turvallisuussuunnitelmassa sanotaan että mahdolliset suistumisonnettomuudet otetaan huomioon rakenteellisin keinoin ja nopeusrajoituksilla, vaarallisten aineiden kuljetukset eivät saa pysähtyä kannen alle, eikä vaunuja saa säilyttää kannen alla. Mahdollinen raideliikenteeseen kohdistuva ilki-valta torjutaan kannen suunnittelulla siten että pääsy rata-alueelle estetään radan sivusta ja riski esineiden heittämisestä radalle estetään. (L2 Paloturvallisuus Oy 2011) Yleisesti voidaan todeta että hankkeen ympäristövaikutuksia on arvioitu hyvin lukuisten selvitysten avulla, joita jo suomalainen lainsäädäntökin edellyttää. Rakentamisvaiheessa tulee toimia selvityksissä annettujen suositusten mukaan.

Sosiaalinen riski

Sosiaalisten riskien ilmeneminen voi myös vaihdella. Sosiaalisesti riskiksi voidaan useissa tapauksissa nähdä hankkeen tai uusien toimintatapojen kohtaama vastustus tai

ennakkoluulot. Usein ollaan tottuneita vanhoihin toimintatapoihin ja kulttuureihin tai saatetaan nähdä oma tapa toimia ainoana oikeana, ja muutoshaluttomassa ympäristössä uudet toimintatavat kohtaavat vain vastustusta. (Ghobadian ym. 2004, 140) Sosiaaliset riskit voivat liittyä myös esimerkiksi kilpailu- ja sosiaalisen aseman menettämiseen tai mahdollisiin ristiriitoihin, jotka voivat vaikuttaa hankkeen onnistumiseen ja menestymiseen (Opetusministeriö 2002, 6).

Sosiaalinen riski sivuaa maineeseen liittyvää riskiä, mutta kuvastaa kuitenkin enemmän yleistä suhtautumista hankkeeseen kuin hankkeen matkanvarrella keräämään mainetta. Muun muassa Yle uutisoi vuonna 2010 uuden kaupunginosan ja monitoimihallin jaka-
van tamperelaisten mielipiteitä. Toiset kehuivat rohkeaa arkkitehtuuria, osa pelkää hankkeen vesittyvän kaavoituksen ja talouden paineissa ja osa suhtautuu hankkeeseen hyvin kriittisesti. (Yle 2010) Ennakkoluulot nostavat päätään mutta osa suhtautuu innokkaasti rohkeaan hankkeeseen. Hankkeen osapuolten yhteistyön dynamiikkaa voi sopimuspöytien ulkopuolelta vain arvailla. Hanke on joka tapauksessa sen luontoinen, että kaikilta osapuolilta vaaditaan ennakkoluulottomuutta ja heittäytymistä hankkeeseen. Hanke mahdollistaa esimerkiksi uusien rakentamis-, liikenne- ja asumisratkaisujen käytön ja on Suomen mittakaavassa merkittävä ja uudenlainen. Hankkeeseen mukaan lähteviltä osapuolilta voidaan olettaa samanhenkistä uskallusta ja tahtotilaa jotta kunnianhimoiset suunnitelmat saadaan toteutettua.

Force majeure -riskit

Force majeure – riskit ovat odottamattomia, ennalta arvaamattomia ja ylivoimaisia, ja ne voivat johtua yllättävästä katastrofista, joka ylittää kohtuullisen varautumisen ja kontrollin rajat. Riskin jaetaan yleensä niin että jos riski on kyseessä olevan kaltaisissa hankkeissa tyypillisempi kuin muuten yleensä, kantaa julkinen sektori vastuun. (Asenova 2012)

Keskusareena hankkeen ehdottomasti hankalin kohtaama riski on tähän mennessä ollut rahoituksen saatavuus, kuten edellä on perusteltu. Hankkeen projektiryhmä tuskin osasi odottaa kyseisen haasteen nousevan niin suureksi kuin se on noussut. Siinä mielessä kyseinen riski on ollut odottamaton, sillä finanssikriisistä ei Suomessa ole toivuttu odotetusti ja talouden heikko suhdanne on jatkunut edelleen. Hankkeen rahoitus on edelleen vaakalaudalla ja hankkeen toteutumisen ajankohta on sen myötä edelleen arvoitus. Mui-

ta vastaavanlaisia ylivoimaisia riskejä ei hanke ole kohdannut. Hankkeen edetessä mahdollisia force majeure –riskejä voisivat olla: suuronnettomuus ratapihalla rakennus- tai toimintavaiheessa, jonkin hankkeen osapuolen konkurssi, hankkeen jääminen kesken-eräiseksi siten ettei siihen panostetuille varoille saada minkäänlaisia tuottoja tai esimerkiksi terrorismi. Joihinkin riskeihin voidaan varautua vakuutuksin, mutta näistäkin riskeistä sopimusosapuolet sopivat parhaaksi näkemällään tavalla, ja yksityiskohdat jäävät osapuolten väliseksi tiedoksi.

4 TUTKIMUKSEN TULOKSET

4.1 Hankkeen toteutusmalli ja suunnitteluprosessi

Tampereen kansi- ja keskusareena hankkeen suunnittelu on ollut pitkä prosessi ja se on edelleen kesken. Hanketta ovat valmistelleet yhteistyössä useat eri tahot, niin kaupungin puolelta kuin yksityisten toteuttajienkin puolelta. Suunnitteluprosessin läpikäyminen osoittaa kaikin puolin merkittävän, suuria taloudellisia investointeja vaativan ja koko Suomen mittakaavassa suuren kehityshankkeen alulle saattamiseen liittyvän monivaiheisen prosessin monimutkaisuuden, ja edelleen sen ettei kaikki mene alkuperäisten aikataulujen ja suunnitelmien mukaan.

Kannen rakentaminen piti alkaa ensimmäisten suunnitelmien mukaan keväällä 2011 ja sen piti valmistua vuoden 2013 yhteistyössä Ruotsin kanssa järjestettäviin jääkiekon MM-kisoihin. Hanketta kuitenkin viivästyttivät niin hankkeen valmisteluun (muun muassa kiinteistökaupat) liittyvät seikat, kuin hankkeesta tehdyt valitukset ja niistä seurannut oikeuskäsittely. Hallinto-oikeudessa käsittelyajat ovat pitkiä, vaikka osa valituksista käsiteltiin kiireisinä. Suurimmat viivytykset hankkeelle ovat kuitenkin johtuneet vaikeuksista saada hankkeelle rahoitus. Keskusareena Oy ei kyennyt hankkimaan tarvittavaa rahoitusta. Tämän jälkeen Tampereen kaupunki etsi hankkeelle muita toteuttajia yhdessä NCC:n kanssa. Tällä hetkellä Tampereen kaupunki etsii hankkeelle toteuttajaa itsenäisesti ja etsii yritysten ja sijoittajien yhteenliittymää, joka toteuttaisi hankkeen konsortiomallilla.

Tampereen kaupungin rooli on hankkeen toteutumisen kannalta hyvin keskeinen; Tampereen kaupunki toimii yksityisen hankkeen mahdollistajana. Kaupunki osallistuu hankkeen kustannuksiin 22,4 miljoonalla eurolla ja tämän lisäksi infrastruktuurin rakentamiseen 11,3 miljoonalla eurolla. Hankkeen kokonaiskustannuksista 95 % on tarkoitus rahoittaa yksityisillä sijoituksilla, joten siihen suhteutettuna on Tampereen kaupungin osuus kohtuullinen. Hanke ei kuitenkaan toteutu ilman Tampereen kaupungin osallisuutta ja myötämielisyyttä hanketta kohtaan. Kaupungin asenteellinen rooli hanketta

kohtaan on siis erityisen merkittävä, vaikkei taloudellisia panostuksia tulekaan väheksyä.

Kuntien palvelutuotannon näkökulmasta hankkeen toteuttamiselle ei ole esimerkiksi laillisia vaatimuksia. Hankkeessa on kyse julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä, joka perustuu vapaaehtoisuuteen. Hankkeen toteuttajana toimii yksityinen yritys, eikä Tampereen kaupungilla olisi mitään velvoitetta osallistua hankkeeseen. Kyseessä on siis täysin vapaaehtoinen projekti, johon ei liity esimerkiksi laissa säädettyä palveluntuotantoa. Hanke tosin tukee valtionvarainministeriön laatiman selvityksen tavoitteita elinvoimaisen ja toiminnallisen kuntarakenteen muodostamisesta, joka vastaisi nykyistä paremmin monipuolisten palvelujen järjestämistä ja ihmisten arjen ja elinpiirin muotoutumista. Näin ollen Tampereen kaupungin toiminta osoittaa myös kyseisten tulevaisuudenkuvien rohkeaa tavoittelua.

Tampereen kansi- ja keskusareenahanke voidaan nähdä PPP-hankkeena. Tässä kohtaa en lukisi hanketta elinkaarimallilla toteutetuksi, vaikka kaupunki sitoutuukin areenan kustannuksiin, avustaa 30 vuoden ajan kiinteistöyhtiöitä areenan kustannuksissa sen kaupungille maksaman tontinvuokran ja kiinteistöveron verran ja ostaa palveluita areenasta 500 000 eurolla vuodessa 15 vuoden ajan. Kaupunki ei kuitenkaan toimi hankkeen tilaajana, eikä areena tule ensisijaisesti palvelemaan kaupungin palvelutarvetta, vaan kohteena ovat ennemminkin yksityiset asiakkaat myös hankkeen luonteesta johtuen (kyseessä ei ole laissa säädetty palvelutuotanto). Elinkaarimallissa kyse on yksityisen sektorin julkiselle tuottamasta kokonaispalvelusta. Tämän myötä väljempi PPP-kehys sopii määrittelemään hanketta. Kyse on julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä, jossa osapuolten sitoumuksista hankkeeseen voidaan sopia vapaasti. Hankkeessa korostuu myös se puoli että hankkeen toteuttajana toimii yksityinen taho, rahoitus on pääosin yksityistä ja että julkisen sektorin rooli on hankkeessa ennen kaikkea mahdollistaja..

4.2 Hankkeessa toteutuneet riskit

Tampereen kansi- ja keskusareena hankkeen toteutettavuutta on selvitetty hyvin. Tästä ovat osoituksena muun muassa lukuisat hankkeesta tehdyt selvitykset joita on esitelty tarkemmin kappaleessa 3.5 jossa arvioidaan toteutuneita riskejä.

Hankkeessa toteutunut merkittävin riski on rahoitukset saatavuus. Rahoitusta hankkeelle ei ole löytynyt ja siksi hanke odottaa edelleen toteuttajaansa. Tutkimuksessa on todettu että etenkin suunnitteluvaiheessa olevat hankkeet ovat alttiita tälle riskille. Finanssikriisin myötä sijoittajien riskiaversio on kasvanut ja luoton saatavuus markkinoilta heikentynyt. Haasteita rahoituksen saamiseen ovat voineet aiheuttaa myös muut puutteet hankkeessa, kuten epäedullinen riskien jako julkisen ja yksityisen sektorin kesken tai puutteet investointisuunnitelmassa. Vastaavanlaisista hankkeista ei myöskään löydy paljon kokemusta Suomesta, mikä voi myös aiheuttaa epävarmuutta.

Coelhon ym. vuonna 2009 tekemässä tutkimuksessa havaittiin jo finanssikriisin vaikutuksia. Nämä havainnot sopivat myös valitettavan hyvin Tampereen hankkeeseen. Tutkimuksessa selvisi että osapuolet pelkäsivät sopimuskumppanin tai urakoitsijan perääntymistä, sopimuksen uudelleen neuvottelua ja kriisin vaikutuksia kysyntään. Sopimuskumppanit ovat menneet täysin uusiksi. Urakoitsija, NCC, jonka piti hanke rakentaa, on linjannut toimintaansa uudestaan ja vetäytynyt hankkeesta. Keskusareena Oy sopimuskumppanina ei pystynyt osoittamaan tarvittavaa rahoitusta. Sopimukset joudutaan siis myös neuvottelemaan uudestaan sopimuskumppaneiden näin ollen vaihtuessa. Hankkeen ollessa suurusluokaltaan 400 milj. euroa on hyvinkin ymmärrettävää että sijoittajat ja yhteistyökumppanit näkevät mahdollisesti kohtaamansa riskit hyvin suurina, ja sen myötä hankkeen houkuttelevuus sijoituskohteena on vähintään haastava. Finanssikriisi ja sen myötä seuranneet ongelmat rahoituksen saatavuudessa ovat aiheuttaneet suurimman riskin hankkeelle sopimuspuolien ulkopuolelta arvioituna.

Tutkimuksessa ei pystytty täysin selvittämään miten riskit jakautuvat julkisen ja yksityisen sektorin kesken. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä että hankkeeseen liittyvät sopimukset ovat salaisia, eikä niistä siten ainakaan tässä vaiheessa ole tietoa saatavissa. Riskien jaon arviointia on vaikeuttanut myös se että hankkeen toteuttamismalli on muuttunut ja hankkeen tulevat yksityiset toteuttajaosapuolet ovat edelleen arvoitus. Hankkeessa jo tapahtuneen perusteella voidaan kuitenkin päätellä jotakin. Oikeusmenettelyyn joutumisesta seuranneet riskit ovat kohdistuneet julkiselle sektorille eli Tampereen kaupungille. Tampereen kaupungin rooli hankkeessa on sen mahdollistaja ja näin ollen kaupunki on tehnyt tarvittavat toimet hankkeen rakentamisvalmiuteen saattamiseksi ja kohdannut siitä aiheutuneet riskit. Tampereen kaupunki on varmistanut että hankkeella ei ole oikeudellisia esteitä toteutuakseen. Tampereen kaupunki on saanut osakseen myös

arvostelua määrärahojen käytöstä hankkeeseen muun muassa siksi että meneillään on muitakin suuria hankkeita kuten rantatunneli.

Tutkimuksen tulokset eivät piirrä ainoastaan kuvaa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä toteuttaman hankkeen kohtaamista vaikeuksista, vaan kuvaavat kokonaisvaltaisesti taloudellisesti äärimmäisen haastavaa aikaa, joissa sijoittajien sekä muiden toimijoiden riskiaversio on korkea ja kaikenlaisten suurten kehityshankkeiden toteutuminen on vaakalaudalla.

Hankkeeseen koituneita viivytyksiä ei voida pitää ainoastaan huonona asiana hankkeen kannalta. Prosessin edetessä on hanke kehittynyt entistä laadukkaammaksi, siten että se palvelee entistä paremmin kaupunkilaisia. Muun muassa julkisia tiloja ja kevyenliikenteen yhteyksiä on lisätty suunnitelmiin. Hankkeeseen liittyen on tehty myös hyvin kattavat selvitykset hankkeen rakentamisen aikaisista ja sen jälkeisistä vaikutuksista. Uusi toteuttamismalli palvelee myös varmasti paremmin hanketta. Jos rakentaminen olisikin saatu käyntiin jo vuonna 2011 niin kuin ensimmäisten suunnitelmien mukaan oli tarkoitus, olisi hankkeen rakentaminen voinut keskeytyä taloudellisen suhdanteen jatkuessa ennakoitua heikompana ennakoitua pidempään. On luonnollisesti kaikkien edun mukaista että hankkeelle löydetään vakaa toteuttajakonsortio.

Kevättalvella 2014 toteutin teemahaastattelun Tampereen kaupungin edustajan kanssa toiveissani saada lisätietoja hankkeesta ja riskeistä. Haastattelua oli erittäin vaikea saada sovittua hankkeen edustajien kiireisten aikataulujen vuoksi. Lopulta sain haastattelun kuitenkin sovittua. Olin toimittanut haastattelurungon Tampereen kaupungin edustajalle etukäteen. Haastattelu sujui mukavissa merkeissä, mutta oli tavoitteiden kannalta epäonnistunut; en saanut hankkeesta mitään tietoa, jota en jo muualta olisi lukenut. Tutkimuksen kannalta haastattelusta ei ollut hyötyä. Tampereen kaupungin edustajan niukat vastaukset ymmärrän täysin hankkeen luonteen vuoksi. Hän ei voinut paljastaa hankkeesta mitään, mitä ei jo olisi julkisuuteen tuotu. Hän ei myöskään halunnut tuoda mielipiteitään julki, mikä sekin on täysin ymmärrettävää, etteivät julkisessa opinnäytetyössä mahdollisesti esille tuotavat ajatukset vaikuttaisi hankkeen osapuoliin. Teemahaastattelusta voidaan todeta että se sopii huonosti vasta suunnitteluvaiheessa olevista hankkeista tehtävän tutkimuksen tueksi, joihin liittyy lisäksi paljon epävarmuutta ja salassa pidettäviä sopimuksia.

4.3 Hankkeen toteutuminen ja mahdollisuudet

Joulukuussa 2014 NCC Property Development Oy:n vetäytyttyä hankkeesta alkoi Tampereen kaupunki etsiä uutta toteuttajaa hankkeelle. Tampereen kaupunki, vielä yhdessä NCC:n kanssa, oli jo sitä ennen yrittänyt lähteä vauhdittamaan hanketta keväällä 2014 aloittamalla neuvottelut useampien osapuolien kanssa kun tuloksia ei saatu neuvotteluissa aikaan Tampereen Keskusareena Oy:n kanssa, joka oli alkuperäinen toteuttajakumppani. Tampereen kaupunki ilmaisi joulukuussa 2014 vahvasti että hanke tullaan toteuttamaan. Hanke oli jo siihen mennessä kokenut erittäin paljon viivytyksiä ja muutoksia, joten ilman kaupungin vahvaa tahdonilmaisua ja puskemista tuntui hankkeen toteutuminen epätodennäköiseltä. Kaupunki on kuitenkin vuosien saatossa panostanut hankkeeseen ainakin paljon aikaa ja vaivaa, taloudellisia kustannuksia on tässä kohtaa vaikea arvioida, joten hanke on kaupungille tärkeä.

Kaupungin esiintulo tapahtui hankkeen konseptia muutamalla ja voisi sanoa ajanmuikaistamalla. Taloudellisen tilanteen edelleen pysyessä heikkona, on useiden toimijoiden yhteenliittymä luotettavampi ja tilanteen mukainen ratkaisu etenkin tämän mittaluokan hankkeessa. Tampereen kaupungin oli pakko keksiä jotakin uutta hankkeen toteuttamiseksi, sillä kaupungilla on kuitenkin ollut koko suunnitteluvaiheen ajan kova tahto toteuttaa hanke. Uudeksi toteutusmalliksi valittiin työryhmän suosituksen perusteella konsortiomalli. Hankkeen houkuttelevuutta on myös lisätty tarjoamalla samaan kauppaan tontteja Ranta-Tampellasta. Vuosina 2015–2016 areenakonsortion tarkoitus kehittää monitoimiareena investointikohteeksi, laatia rahoitus- ja investointisuunnitelman, areenakonsepti, areenan suunnitelma ja riskienjakomalli. Vuoden 2016 loppuun mennessä on tarkoitus tehdä rankentamispäätös ja muodostaa rakentamista ja operointia varten erilliset organisaatiot. Tämän aikataulun mukaan monitoimiareena voisi valmistua aikaisintaan vuonna 2020.

Ulkopuolelta arvioituna näyttää että hankkeen kanssa on jahkailu pitkään ja hankkeen ajalehtimiselle olisi pitänyt tehdä loppu jo aiemmin ja antaa selkeä suunta kohti toteutusta. Toki Tampereen kaupungilla on meneillään monia muitakin merkittäviä hankkeita jotka ovat varmasti myös vieneet huomiota. Keskusareena hankkeen kanssa ei siten ole

näyttänyt olevan kiire. Ymmärrettävää on että toteuttaja kumppaneille on haluttu antaa aikaa osoittaa mahdollisuutensa osallistua hankkeeseen, mutta samalla hankkeen imago on kärsinyt, muun muassa alun perin suunnitellun aikataulun merkittävän viivästymisen johdosta.

Tutkimuskohteena Tampereen kansi- ja keskusareena hanke on ollut äärimmäisen mielenkiintoinen hankkeen etenemisen ollessa värikästä, joskin ajoittain hidasta. Kaiken kaikkiaan on erittäin mielenkiintoista nähdä millainen areenakonsortio hankkeen ympärille muodostuu, miten Tampereen kaupunkikuva ja keskusta kehittyvät tämän merkittävän kaupunkikehityshankkeen myötä ja millaisista palveluista pääsemme areenan käyttäjinä tulevaisuudessa nauttimaan.

LÄHTEET

AL 2012. Aamulehti: *Yle Tampere: Keskusareenaa saa alkaa rakentaa - Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valitukset.*
http://www.aamulehti.fi/cs/Satellite?c=AMArticle_C&childpagename=KAL_newssite%2FAMLayout&cid=1194766949751&p=1194626958999&pagename=KALWrapper
 19.12.2012.

AL 2013. Aamulehti: *Rikard Bjurström: Jos viimeiset valitukset kaatuvat, Keskusareena valmistuu syksyllä 2016.*
<http://www.aamulehti.fi/Pirkanmaa/1194799182900/artikkeli/rikard+bjurstrom+jos+viimeiset+valitukset+kaatuvat+keskusareena+valmistuu+syksylla+2016.html> 22.7.2013

AL 2013. Aamulehti: *Uudet päätöskiemurat eivät välttämättä lykkää Tampereen Keskusareenaa*
<http://www.aamulehti.fi/Kotimaa/1194808796319/artikkeli/uudet+paatoskiemurat+eivat+valttamatta+lykkaa+tampereen+keskusareenaa.html> 23.7.2013

AL 2014. Aamulehti: *Iso muutos keskusareena- ja kansihankkeessa – NNC vetäytyy.*
<http://www.aamulehti.fi/Kotimaa/1194948316348/artikkeli/iso+muutos+keskusareena+ja+kansihankkeessa+ncc+vetaytyy.html> 28.3.2015

Ahonen, P., Oulasvirta, L. & Tienhaara. P. 2009. *Finanssiahallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi, FILA, opetus- ja tutkimusala.* Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M: Governance. Uuden hallintatavan jäsentäminen.

Akintola, A. Beck, M. & Hardcastle, C. 2003. *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities.* Oxford, OX, UK : Blackwell Science ; Malden, MA, USA

Akintola, A. Beck, M. & Hardcastle, C. 2008. *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities.* John Wiley & Sons.

Asenova, 4.5.2012. Esitys seminaarissa.

Bing, L., Akintoye, A., Edwards, P.J., Hardcastle, C. 2005. *International Journal of Project Management: The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK.* Volume 23, Issue 1, January 2005.
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0263786304000493>

Citycon 2015. http://tilat.citycon.fi/kohteitamme/kauppakeskus_koskikeskus. 30.3.2015

Coelho, M. D., Burger, P. & Tyson, J. 2009. *The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships.* IMF Working Papers.

Copenhagen Arena. <http://www.copenhagen-arena.dk>. 26.2.2014

Deloitte. 2010. *Tampereen keskusta, Kansi-hanke. Arvio taloudellisista vaikutuksista. Loppuraportti.*

- Dewulf, G., Blanken, A., Bult-Spiering, M. 2012. *Strategic Issues in Public-Private Partnerships (2nd Edition)*. John Wiley & Sons.
- Elron. 2009. *Kansallinen elinkaarimalli*. <http://www.rakli.fi/attachements/2010-05-04T14-29-0361.pdf>, 20.12.2012.
- EPEC. European PPP Expertise Centre. 2011. *The Non-Financial Benefits of PPPs. An Overview of Concepts and Methodology*. <http://www.eib.org/epec/index.htm>
- Eskola, Saila & Ruohoniemi, Erkki 2011. *Julkiset hankinnat*. Talentum Media Oy
- Euroopan komission päätös. 2.5.2013. 2013/452/EU.
- Euroopan unionin virallinen lehti/ L 243, 12.9.2013.
- Facebook. 2015. Tykkää Tampereen Keskusareenasta - kaiverramme nimesi hallin seinään. <https://www.facebook.com/pages/Tykk%C3%A4-Tampereen-Keskusareenasta-kaiverramme-nimesi-hallin-sein%C3%A4n/148791185163388?fref=ts>. 12.4.2015
- Ghobadian, A., Galler, D., O'Regan, N. & Viney, H. 2004. *Public-Private Partnerships: Policy and Experience*.
- Grimsey, D. & Lewis, M. 2004. *Public private partnership: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*.
- Haveri, A. & Anttiroiko, A-V. 2009. *Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta*. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M: Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen.
- Ilmatieteen laitos. 2010. WSP Finland Oy. *Tampereen Kansi- ja keskusareena – Ilmanlaatuselvitys kaavamuutosta varten*.
- Kuntalaki 17.3.1995/365
- L2 Paloturvallisuus Oy. 2011. *Tampereen kansi- ja keskusareena – Alustava turvallisuus- ja palotekninen suunnitelma*.
- Leviäkangas, P., Ojala, L. 2011. *PPP Research Issues in Finland – What's Up and What's Next*.
- Liikennevirasto 2012. *Elinkaarimaali*. http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/hankkeet/kaynnissa/koskenkyla_loviisa_kotka/Perustiedot/Elinkaarimalli. 12.11.2012
- NCC 2014. <http://www.ncc.fi/fi/Toimitilat/Hybridihankkeet/>. 21.2.2014 ja 31.7.2014
- Mattila, Matti 2006. *Tehtävänä valvonta. Versio 3*. Helsinki.

Meklin, P., Rajala, T., Sinervo, L-M & Vakkuri, J. *Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä*. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen.

Opetusministeriö. 2002. *Yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyön kehittäminen virtuaalisessa oppimisessa, työryhmän muistio*.

Pretorius, F., Lejot, P., McInnis, A., Arner, D., Fong-Chung Hsu, B. 2008. *Project Finance For Construction & Infrastructure. Principles & case studies*.

Rahunen, Marjo. 2008. *Pro gradu -tutkielma: Yksityisrahoitusmalli kunnan vaihtoehtoisena palvelutuotannon investointien toteutus- ja rahoitusmuotona*.

Rambol. 2010. *Tampereen keskusareena – Maaperän haitta-ainetutkimus*.

Ryynänen, A. & Uoti, A. 2009. *Kunnallinen itsehallinto ja uusi hallintotapa*. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen.

Tampereen kaupungin kaupunginvaltuustokysely. Kvkys 13.5.2013

Tampereen kaupungin tiedote. 17.12.2014 *Tampereen Kansi-hankkeelle haetaan uutta kehittäjää*.

<http://www.tampere.fi/tampereinfo/viestinta/tiedotteet/2014/BbrQ2Cv9w.html>

Tampereen kaupungin tiedote. 27.4.2015. *Tampereen kansi- ja areenahanke jatkovalmisteluun*. <http://www.tampere.fi/tampereinfo/viestinta/tiedotteet/2015/Wtz08SpvI.html>

Tampereen kaupunginhallituksen pöytäkirjat: KH 10.5.2010 § 249, KH 23.8.2010 § 376, KH 30.5.2011 § 330, KH 30.5.2011 § 329, KH 19.9.2011 § 482, KH 24.9.2012 § 395, KH 29.10.2012 § 463, KH 17.3.2014 § 117.

Tampereen kaupunginvaltuuston pöytäkirjat: KV 19.5.2010 § 95, KV 13.6.2011 § 136, KV 13.6.2011 § 135, KV 12.11.2012 § 215.

Tampereen kaupungin yhdyskuntalautakunnan pöytäkirjat: YLA 1.2.2011 § 32, YLA 12.4.2011 § 118, YLA 26.6.2012 § 227.

Tampereen keskusareena Oy. 2012. <http://www.tampereenkeskusareena.fi/>, 19.12.2012.

Tampereen Keskusareena Oy Kuvagalleria. 2014.

<http://www.tampereenkeskusareena.fi/kuvagalleria>. 21.2.2014

Tampereen kaupunki. 2012. *Tampereen kaupungin väestösuunnite vuoteen 2030*.

http://www.tampere.fi/material/attachments/v/5pWMqfaYo/vaestosuunnite_2030.pdf
13.12.2012

TEM Työ- ja elinkeinoministeriö. 2014.

http://www.tem.fi/innovaatiot/palveluinnovaatiot/julkisten_palveluiden_innovaatiot/julkisen_ja_yksityisen_sektorin_kumppanuus. 5.8.2014

UK Scrutiny Unit. 2008. *Private Finance Initiative – its rationale and accounting treatment.*

UNT 2013. *Ökad kostnad för Uppsala arena.* <http://www.unt.se/uppland/uppsala/okad-kostnad-for-uppsala-arena-2450415.aspx> 20.4.2015

Valtiovarainministeriö 8.2.2012. *Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys: Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne.*
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120206Elinvo/001_Kuntaudistusraportti_suomi_osa1_finalNETTI.pdf . 8.2.2012.

Valtiovarainministeriö. 8.2.2012. *Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Pirkanmaa.*
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120206Elinvo/05_Pirkanmaa.pdf

Visit Tampere 2014. Tampereen matkailutilastoja, Tampereen matkailutunnuslukuja - joulukuu 2013. <http://www.visittampere.fi/materiaalipankki> (27.11.2014)

Watkins, Gary; Kirkham, Mark. 2011. WM Group. *The Importance of Transparency & Auditability in PPPs.*

Yle 2010. *Tampereen keskusareena ihastuttaa ja vihastuttaa.*
http://yle.fi/uutiset/tampereen_keskusareena_ihastuttaa_ja_vihastuttaa/5662901
 12.4.2015

Yle 2011. *Keskusareena jakaa mielipiteitä Tampereella.*
http://yle.fi/uutiset/keskusareena_jakaa_mielipiteita_tampereella/5321113 22.4.2015

Yle 2012. *Tampereen keskusareenan valitukset nurin.*
http://yle.fi/uutiset/tampereen_keskusareenan_valitukset_nurin/5072755 19.12.2012.

Yle 2013. *KHO hylkäsi Kansi ja Keskusareena -hankkeesta tehdyt valitukset*
http://yle.fi/uutiset/kho_hylkasi_kansi_ja_keskusareena_hankkeesta_tehdyt_valitukset/6532158 22.7.2013

Yle 2014. *Bjurström luottavaisena: hallin rakentaa Keskusareena-yhtiö.*
http://yle.fi/uutiset/bjurstrom_luottavaisena_hallin_rakentaa_keskusareena-yhtio/7248875 22.4.2015

Yle 2015. *Uusi kauppakeskus tuo Tampereelle tuhat työpaikkaa.*
http://yle.fi/uutiset/uusi_kauppakeskus_tuo_tampereelle_tuhat_tyopaikkaa/7899387.
 31.3.2015

Liitteet

Haastattelurunko.

1. Keitä ovat julkisen ja yksityisen kumppanuushankkeen osapuolet?
 - 1.1 Onko osallistuminen vapaaehtoista?
 - 1.2 Ovatko kaikki osapuolet mukana, jotka tarvitaan projektin onnistumiseen?

- 1.3 Mitkä ovat yhteydet muihin *julkisiin virastoihin, yhdistyksiin, järjestöihin*?
2. Mitkä ovat kumppanuuden selkeät, täsmälliset tavoitteet (tarkoitukset)?
 - 2.1 Miksi on valittu juuri tämä yhteistyökumppani?
 - 2.2 Mitä etuja muihin nähden?
3. Mikä on yhteistyön rakenne, jolla osapuolet toimivat?
 - 3.1 Minkä tyyppinen yhteistyösuhde on (yhteenliittymä, yhteistyö..)?
 - 3.2 Mitä rooleja osapuolet edustavat?
 - 3.3 Ovatko roolit selkeät?
4. Millaista muutosta hankkeella pyritään samaan aikaan?
5. Kenelle ja keitä varten hanke on suunniteltu?
 - kuntalaisille, muille ryhmille?
6. Miten hankkeen suunnittelu prosessi on käynnistynyt (tarve/idea)?
 - 6.1 Miten prosessi on edennyt?
 - 6.2 Onko prosessin edennyt yksimielisesti?
7. Mitkä ovat yhteistyön edut ja hyödyt kaupungille?
 - 7.1 Millaisia tuottoja kaupunki voi odottaa?
 - 7.2 Millaisia sopimuksia niistä on tehty?
 - 7.3 Miten varmistettu/millaisin sopimuksin, ettei kaupunki jää vain ”hyväntekijän” rooliin?
8. Mitä riskejä yhteistyöhön liittyy?
 - 8.1 Millaisia ovat riskit kunnalle? (riskitaulukko)
 - rahoitusriski
 - käyttöriski (ei käyttöä)
 - vastustus
 - korkeat käyttömaksut
 - 8.2 Miten riskejä on jaettu?
 - 8.3 Millä aikavälillä riskejä on jaettu?
 - 8.4 Jos kaupunki rakentaa kannen omalle kustannuksellaan (kaupungin budjetti-rahoituksella), mitä jos kansi jää käyttämättä?
9. Millaisin sopimuksin areenan toteutuminen on varmistettu?